INDICE

NOTA PRELIMINAR

La primera idea de escribir algo sobre estrategia nos surgió en el desempeño de la función de instructores en el Instituto Militar de Estudios Superiores. Ante la responsabilidad que significaba esa tarea, sentimos la necesidad de profundizar en la materia, hurgando en la bibliografía estratégica actual a efectos de poder contribuir al mantenimiento del nivel del Instituto en consonancia con el avance de esta rama del conocimiento en el mundo entero. Este debía ser, obviamente, un aporte impersonal.

Y en esa búsqueda fuimos verificando algunas cosas importantes. La primera de ellas fue la trascendente evolución operada en el pensamiento estratégico universal en la última década, principalmente al influjo de las obras del General André Beaufre. Como consecuencia de esa evolución, la estrategia también pasó a ser tema de los estadistas, aún en épocas de paz, trascendiendo su tradicional ambiente militar y convirtiéndose en un arte y ciencia de conducción total y permanente, pero ya con características de rigurosidad metodológica.

Como contrapartida, un maremagnum de ideas fue rodeando no sólo la conceptuación de estrategia sino también la de otras ramas del saber colindantes con ella. Pero pese a la confusión que pueda existir y a la falta de consenso para determinar -más o menos exactamente- los alcances de la política, de la estrategia, del gobierno o de la administración, descubrimos también que existe una tendencia generalizada en los países a adoptar metodologías o técnicas rigurosas para la toma de decisiones, a efectos de reducir las posibilidades de omitir elementos condicionantes de la situación y de incurrir en errores de conducción considerables, y la estrategia siempre está presente, cualquiera sea la forma en que se la conceptúe, en todo estudio, método, teoría o consideración que se refiera a la conducción de una nación en el mundo actual.

La experiencia del aula fue influyendo a su vez, poderosamente, para reafirmar la idea de concretar algún aporte para el estudio de la estrategia en nuestro medio. En efecto, a través del contacto con los Jefes alumnos de la Escuela de Comando y Estado Mayor palpamos su avidez por el conocimiento y la capacitación, lógica consecuencia de la participación de las Fuerzas Armadas en la conducción nacional en el marco del proceso de reconstrucción que han impulsado desde 1973. Y entre otras razones que justificaban directamente esa avidez identificamos: la necesidad de una base cultural profesional para actuar en cualquier campo de la actividad nacional y el interés por encontrar el justo lugar para cada idea o conocimiento, de esos que se van acumulando diariamente como cosas sueltas y que adquieren su real dimensión cuando se les ubica dentro de un contexto cognoscitivo global.

Todas estas comprobaciones implicaban, a nuestro modo de ver, que cualquier trabajo sobre estrategia que pretendiera ser actual y serio, y contribuir a los fines de la preparación de nuestros Jefes, debía contener una conceptuación concreta - por lo menos a título instrumental - y una metodología que permitiese su formulación, hilvanando en forma coherente las diferentes ideas que circulan por el ambiente de la intelectualidad estratégica. Como todo eso involucraba tomar posición en varios puntos sobre los que, como dijimos, no existe consenso en el mundo, para no responsabilizar ni comprometer a ninguna institución por nuestros errores, deberíamos presentar el trabajo a título personal. Pero además de eso, podemos decir que sentimos una verdadera necesidad de expresar una opinión, de trasmitir nuestras experiencias incipientes.

Este fue otro descubrimiento, tal vez el más importante: había despertado en nosotros una verdadera vocación por el estudio de la estrategia.

Es así que hoy sometemos al juicio crítico de camaradas de armas y de ciudadanos de todas las profesiones con inquietud sobre estos problemas, estos apuntes, enfoques y proposiciones sobre estrategia.

Apuntes son en la medida que hemos recopilado - y transcripto en muchos casos- conceptos, ideas, teorías e informaciones que existen en la materia, así como hemos sintetizado su evolu-

ción histórica y la interpretación que de ella han hecho calificados pensadores.

También entendemos que, en cierta forma, nuestro trabajo presenta enfoques bien característicos y definidos. Así por ejemplo, hemos profundizado a nivel de estrategia general en el caso de una nación (Segunda Parte) por considerarlo el ejemplo más representativo de la concepción y práctica de la estrategia en ese plano de acción y por ser, además, una nación -nuestro Uruguay- el motivo que nos alienta en el cumplimiento del deber de Soldados. A nivel de estrategia particular, por su lado, hemos desarrollado un enfoque específico sólo para el caso de la estrategia militar, por obvias razones de conocimiento e interés profesional.

Finalmente pensamos que las páginas siguientes contienen también ideas con verdadero carácter de proposiciones, en muchos aspectos en los que -generalmente por muy discutidos - no es posible adoptar criterios como verdades absolutas ni mucho menos. Bajo este rótulo incluiríamos todas las definiciones que se mencionan, entre las que por supuesto destacamos la conceptuación de estrategia (Primera Parte) y por consecuencia el alcance asignado a ella y a la política, así como también todos los procesos metodológicos expuestos.

Adoptando una actitud un poco menos modesta podríamos haber calificado nuestro trabajo como una *teoría* de la estrategia, ya que en definitiva el mismo contiene conceptos respecto a lo que fue y a lo que es estrategia hoy para nosotros, a quienes la practican y a como pueden hacerlo. Sin embargo hemos dejado de lado ese término por la connotación de creatividad para que pudiera inferirse del mismo. En efecto, lo que exponemos no pretende ser un invento; no lo es. Apenas reúne diferentes ideas que calificados pensadores han aportado, consolidándolas - tal vez no de la mejor manera - a efectos de conformar un todo más o menos homogéneo y coherente que permita al lector primario en asuntos de estrategia comprender la problemática realidad del mundo actual y dar un idea esquemática de como conducir un ente - principalmente una nación - hacia su destino, sorteando la compleja gama de problemas que el panorama universal presenta, es decir, haciendo estrategia. Y dentro de esa conducción nos ha ocupado preferentemente todo lo relativo a la Seguridad Nacional, por ser la razón de ser de la

profesión militar. Si nuestro aporte contribuye a esa comprensión, si puede servir como elemento de consulta ayudando a dar los primeros pasos en el estudio de la estrategia (por lo menos orientando sobre donde ir a leer), o sólo despertando la inquietud para estudiar más a fondo los temas que planteamos, nuestra intención se verá realizada.

Hacemos público nuestro agradecimiento a los compañeros que desinteresadamente nos facilitaron su documentación para consulta y a aquellos que con su apoyo moral nos alentaron en el trabajo que hoy presentamos.

LOS AUTORES

PRIMERA PARTE

ESTRATEGIA

CONCEPTO

INTRODUCCION

Esta Primera Parte tiene por finalidad fundamental conceptuar la estrategia. Para ello trataremos inicialmente la evolución de su significado y alcance, en función de la evolución del pensamiento militar, ya que desde sus orígenes hasta hace bien poco tiempo la estrategia estuvo indisoluble y casi exclusivamente ligada a la actividad castrense.

Esta obligada incursión histórica implica necesariamente el estudio cronológico de las grandes figuras y corrientes del pensamiento militar y político, lo que, sin perjuicio de la finalidad perseguida, entendemos representa una base invalorable para la iniciación en el conocimiento estratégico.

Al arribar al momento actual, nos encontraremos con una variada gama de definiciones, usos e interpretaciones de la estrategia, producto de los acelerados cambios y evoluciones producidos en los últimos años en distintas ramas del conocimiento humano. Como resultado, verificaremos que el lenguaje militar ha perdido el monopolio del viejo vocablo y que una confusión evidente rodea la conceptuación de estrategia así como las de otras disciplinas muy afines con ella como la política y la administración, no existiendo respecto a todas ellas un consenso intelectual universal.

Frente a este panorama, consideramos lógico optar por la aceptación de un concepto instrumental razonable, que sirva de apoyo inicial y nos permita avanzar con cierto grado de coherencia hacia los puntos siguientes de nuestro estudio. A esos efectos propondremos, en la forma más abstracta posible, la definición, alcance y niveles de acción bajo los cuales visualizaremos la estrategia a lo largo de todo el trabajo, identificando finalmente los sujetos estratégicos de mayor significación e interés.

CAPITULO I

EVOLUCION DEL CONCEPTO DE ESTRATEGIA

Influencia ejercida por la evolución del pensamiento militar.

A. INTRODUCCION

Dentro del léxico militar, la palabra *estrategia* ha sido de las de mayor utilización, importancia y difusión, aunque también de significado más discutido y confuso.

A través del tiempo, numerosos pensadores militares, historiadores y conductores geniales la han definido (ver Anexo 1), empleado y analizado en función de sus conceptos que lógicamente estuvieron influidos por la experiencia, ambiente y época que vivieron.

A lo largo del resumen presentado a continuación, se pretende visualizar la evolución del concepto de estrategia a la luz de los cambios ocurridos en el pensamiento militar, los que a su vez han surgido como consecuencia de los grandes procesos políticos, económicos, sociales y militares que la historia señala.

B. ETIMOLOGIA Y CONCEPTOS ANTIGUOS

1. Etimológicamente, para la mayoría de los autores deriva del griego, pudiendo traducirse como *arte del general* o también como *ciencia del general*, es decir arte de emplear las fuerzas y recursos militares para alcanzar el objetivo de guerra.

Otra corriente ha interpretado que, con el mismo origen lingüístico, proviene de *strates* (ejército) y *agein* (conducir).

Otros autores afirman que tiene su raíz en la palabra griega *estrangular* que se puede relacionar con los términos de envolver, sofocar, apretar. Podría deducirse entonces que los griegos le habrían dado a esta palabra la acepción militar de cercar al enemigo y destruirlo.

Plinio (historiador latino) empleaba a su vez el término con el significado genérico de mando, por lo que llamaba *strateges* a los principales gobernantes de un pueblo.

Como se verifica, el origen de la palabra es nebuloso, aunque es un hecho comprobado que los comandantes de los ejércitos recibieron en la antigüedad el nombre de *stratego*.

2. La historia de los pueblos antiguos se confunde con la historia de las guerras por haber sido éstas la situación normal de la época. De ahí que la estrategia tuviera un valor superlativo en tiempos de griegos y romanos, ya que el arte del general o *stratego* abarcaba prácticamente la dirección integral de los pueblos, incluso los conquistados.

No obstante, la práctica de la estrategia se hacía fundamentalmente a través de la acción militar, tal vez en razón de la propia estructura política de los pueblos. Los grandes conductores de la antigüedad acumulaban las funciones de líder político y jefe militar, lo que facilitaba concebir los planes de conquista utilizando el poderío bélico. En consecuencia la estrategia consistía en emplear ese poderío en una forma exclusivamente militar para obtener los objetivos del estado, que en general eran los propios objetivos de guerra, aunque llevasen implícitamente un contenido político.

Dentro del ámbito militar, la ciencia guerrera se restringía a su vez al campo de batalla (campo visual), principalmente en el período griego.

3. A lo largo de este prolongado período antiguo, varios conductores militares, historiadores y filósofos escribieron obras de gran valor para el arte o ciencia militar, por lo que merecen ser considerados como verdaderos precursores de la estrategia. Entre ellos citaremos a Tucídides, Jenofonte y Arriano en Grecia, Vegecio, Polibio, Julio César y Onosandros en Roma, Sun-Tzu en China, Mauricio y León en Bizancio.

Por otra parte conductores de la talla de Epaminondas, Filipo, Alejandro, Aníbal, Escipión y, ya en la era cristiana, Belisario y Narsés, dieron muestras de su genio militar en sus campañas e inspiraron la pluma de aquellos en muchos casos.

Párrafo aparte hemos reservado para Fabio cuya estrategia militar puede considerarse como precursora del tipo de guerra irregular. En este aspecto, nos ilustra claramente la opinión de Liddell Hart (Estrategia -La aproximación indirecta- Capítulo

III): *"La estrategia de Fabio no era sólo eludir la batalla para ganar tiempo, sino que calculaba sus efectos sobre sus posibles aliados. Era en principio una política de guerra o gran estrategia. Fabio reconocía muy bien la superioridad militar de Aníbal como para arriesgarse a una decisión militar, pero a la vez que evitaba ésta, trataba por medio de pequeñas acciones de desgastar la resistencia (del invasor) y en forma paralela evitar a la vez que reclutaran nuevas tropas de las ciudades italianas o de su base de Cartago..." "Rondando en la vecindad del enemigo, copando a sus rezagados y a sus patrullas de abastecimientos e impidiéndoles apoderarse de cualquier base permanente, Fabio permanecía como una nube fugitiva en el horizonte..." "Este tipo de guerra de guerrillas servía al mismo tiempo para revivificar el espíritu de las tropas romanas a la vez que deprimía a los cartagineses..."*

4. La caída de Roma en el siglo V de la era cristiana señala el comienzo de un largo período de olvido de la palabra *estrategia* el que finalizará a fines del siglo XVIII como será señalado más adelante.

C. EDAD MEDIA - RENACIMIENTO

1. La Edad Media representa un lapso nulo para la estrategia, tanto en su utilización idiomática como en su ejercicio dentro del pensamiento teórico-militar. Varios factores contribuyeron a ello: lo limitado de las guerras en el tiempo, en el espacio y en los efectivos empeñados; el carácter particular de las mismas y sus objetivos reducidos; la propia organización militar; la descentralización de los combates; etc.

Todo esto no significa que algunos conductores no hayan hecho una práctica excelente de la ciencia militar. Guillermo de Normandía, el Conde Strongbow de Gales, Eduardo I de Inglaterra y Eduardo IV, entre otros, ofrecen ejemplos de inteligente concepción estratégica militar. Según Liddell Hart el mejor ejemplo de estrategia de la Edad Media es proporcionado por los Mogoles en el Siglo XIII a través de la extensión, calidad, sorpresa y movilidad de las aproximaciones en las campañas llevadas a cabo por su caballería.

Simplemente, la práctica de la guerra no respondió en esos tiempos a teorías previas ni promovió estudios posteriores, lo que se evidencia por la casi absoluta inexistencia de literatura militar de la época.

2. Desde el siglo XV al XVII, en lo que podríamos llamar un tenue despertar del pensamiento militar, muchos escritores y aún algunos conductores estudiaron las campañas bélicas desarrolladas, extrayendo sus conclusiones sobre el arte o ciencia militar. No debemos olvidar en esta síntesis a Maquiavelo (Anexo 2), el Marqués de Savorgnano, el Conde Raimondo de Montecuculli, el Vizconde de Turenne, el Marqués de Manesse de Feuquiere, el Caballero Folard, el Mariscal Francisco de Chatenet de Puysegur, Mauricio el Mariscal de Sajonia, Joly de Maizeroy y Menil-Durand. Todos ellos dejaron escritos valiosos conceptos que se acumularon a los ya existentes y fueron bases de gran utilidad para el futuro desarrollo del pensamiento militar.

3. Sin embargo la consideración de la estrategia como parte de la ciencia o arte militar o el estudio sistemático de éste, aún sin la mención del vocablo griego, recién se manifestarían plenamente en el período que analizaremos a continuación.

D. PENSAMIENTO MILITAR MODERNO

1. En efecto, es a fin del siglo XVIII y principios del XIX que varios autores rescatan la olvidada palabra griega, incorporándola como término técnico a la literatura militar.

Ello es consecuencia del tremendo impulso dado a los estudios bélicos por las guerras del siglo XVIII, fundamentalmente las de Federico de Prusia y de Napoleón.

Este siglo y los comienzos del XIX constituyen un período de importantes innovaciones tanto en la teoría como en la práctica del arte o ciencia militar. Anteriormente la uniformidad de armamentos, el predominio de las fortificaciones sobre las armas, el profesionalismo de los ejércitos, los sistemas de abastecimientos onerosos, los limitados objetivos políticos y el empleo indivisible de las fuerzas combatientes, habían coadyuvado para mantener restringido el pensamiento militar.

Aunque varios adelantos técnicos (perfeccionamiento de la Artillería, construcción de caminos, cartografía) contribuyeron al cambio, son la Revolución Francesa y las Guerras Napoleónicas mayoritariamente reconocidas como las dinamizadoras fundamentales de esa evolución.

Así, las divisiones sustituyeron a los ejércitos en bloque; la movilidad y ofensiva se impusieron al asedio y defensa de las plazas fuertes; la guerra entre los gobernantes fue absorbida por la guerra entre estados y los ejércitos populares reemplazaron a los ejércitos profesionales.

Al influjo de estos cambios, el desarrollo del intelecto militar cobró una inusitada dimensión y dentro del mismo la estrategia recobró definitivamente su sitial en el marco de las corrientes del pensamiento teórico-militar de las escuelas académicas constituidas a lo largo del siglo XIX.

2. Antes de entrar al estudio de estas escuelas nos parece justo hacer una mención a su principal inspirador: Napoleón Bonaparte. Mucho se ha dicho sobre el genial conductor y resultaría difícil hacer una síntesis sobre su personalidad polifacética. Sin embargo, aparte de sus *Comentarios*, poco ha dejado escrito Napoleón que refleje su pensamiento. Este se evidenció a través de la forma más convincente: la práctica. Con innegable influencia de Bourcet y de Guibert (Anexo 2) sus campañas revolucionaron el arte militar y activaron el pensamiento de sus contemporáneos y estudiosos posteriores, siendo tal vez el jalón más importante de la historia militar moderna. La importancia de sus concepciones militares resaltará entonces a través del estudio de sus intérpretes y comentaristas.

3. No existe absoluta unanimidad de opiniones respecto a quienes iniciaron el estudio de la estrategia en este definitivo período moderno.

Un aspecto fundamental a tener en cuenta para iluminarnos al respecto lo constituye la influencia ejercida sobre los pensadores posteriores.

En este sentido algunos autores ubican en Henry Lloyd (Anexo 2) la iniciacón del pensamiento científico sobre el problema de la guerra. Indudablemente su clara comprensión de la influencia

de la política sobre la guerra, la consideración de los aspectos morales de la misma y la terminología que introdujo en el análisis estratégico, son precursoras de las ideas manejadas con posterioridad por las líneas del pensamiento militar del siglo XIX. El Barón de Jomini, a quien estudiaremos en detalle posteriormente, confesó haber arrojado al fuego su primer manuscrito después de haber leído a Lloyd y posteriormente en su *Compendio del arte de la guerra* afirmó: "*La importante obra del Archiduque Carlos* (se refiere a *Principios de estrategia*) *que hace tanto honor al ilustre príncipe como las batallas que ganó, fue el complemento de las bases de la "ciencia estratégica" cuyo primer velo descorrieron Lloyd y Bülow...*". El Coronel José Almirante en su *Diccionario Militar* considera como los escritores primitivos de estrategia al Archiduque Carlos, Bülow y Jomini, asignando además al primero el mérito de haber basado sus obras en una rica experiencia personal.

No estaremos muy apartados de la verdad si aceptamos a todos y cada uno de estos hombres como los iniciadores de los estudios estratégicos militares modernos o por lo menos como aquellos que primeramente volvieron a utilizar el vocablo griego en sus escritos, aplicándolo a esos estudios en el más alto nivel.

4. En cambio, existe una casi absoluta coincidencia en considerar como líderes del pensamiento militar post-napoleónico al Barón General Antonio Enrique Jomini y al General Carlos Von Clausewitz, ambos intérpretes del genial conductor corso.

a. Jomini (Anexo 2) estudió con especial atención a Bülow y Clausewitz, y a través de la crítica a éstos es que se evidencia su pensamiento militar. Pese a ello, muchos autores consideran a Bülow como el antecesor de Jomini dentro de la línea de pensamiento que posteriormente se llamaría escuela *clásica* o *doctrinaria*. Efectivamente, si bien acusó a Bülow de dar demasiada importancia al aspecto científico de la guerra, Jomini perfeccionó los conceptos de *bases y líneas de operaciones* manejados por aquel, creando un complejo cuadro de elementos estratégicos (líneas, puntos, posiciones, ejes, etc.) y asignando gran importancia a las necesidades logísticas y a las limitaciones topográficas, dentro de un contexto matemático-geométrico. Consideró esencial la ocupación de puntos clave del terreno, dando por tanto la mayor importancia al objetivo geográfico para la

Desde el punto de vista de la estrategia Clausewitz enunció conceptos que no por controvertidos dejaron de influir poderosamente durante la segunda mitad del siglo XIX y todo el transcurso de nuestro siglo XX. *"Ser siempre muy fuerte, primero en el sentido general, luego en el punto decisivo..."* constituye un axioma, que pese a las diferentes interpretaciones de sus críticos, mantiene total vigencia. No es posible en esta síntesis analizar detalladamente el pensamiento de Clausewitz que ha insumido tratados enteros a varios autores; no obstante los concetos básicos expresados se irán ampliando a través de la interpretación de pensadores posteriores que lo criticaron o alabaron, pero que en definitiva sufrieron su influencia.

Dentro de la escuela de Clausewitz, conocida como *idealista* se incluyen sus propios maestros Scharnhorst y Gneisenau, además de Krausneck, Mufflin, Reyher y otros continuadores inmediatos.

5. Como se deduce de lo expresado en 4 anterior, así como Clausewitz dio énfasis al estudio de la naturaleza y espíritu de la guerra, tal vez en razón de su mayor preparación filosófica, Jomini fue el teórico de la estrategia como consecuencia de su mentalidad racionalista. Las líneas de pensamiento militar que iniciaron, si bien fueron contrapuestas en muchos aspectos, se complementaron en otros constituyendo las bases del pensamiento militar moderno.

En lo referente a la estrategia en forma específica, tanto Jomini como Clausewitz y sus respectivos continuadores la situaron en el máximo nivel de conducción de la guerra. Sus concepciones, sin embargo, estuvieron limitadas al ambiente terrestre. En particular el pensamiento de Clausewitz ha sido interpretado por muchos estudiosos como una verdadera teoría del poder terrestre.

E. DESDE MEDIADOS DEL SIGLO XIX A LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

1. En la segunda mitad del siglo XIX, la orientación de la actividad militar en los países europeos apuntó hacia la organización y preparación de los ejércitos en base a los cambios sociales introducidos por la Revolución Francesa y a los adelantos técnicos producidos por la Revolución Industrial, particularmente en materia de armamentos, transporte y comunicaciones.

obtención del éxito. Criticó los *sistemas de guerra* que brindaran la fórmula para resolver cualquier caso; pero trató de encontrar los principios de la guerra, y enunció el principio fundamental de la estrategia y varias reglas de carácter general a ser estudiadas y aplicadas ante cualquier situación.

En contraposición a Clausewitz, que como veremos enseguida dio especial énfasis a la consideración de la naturaleza filosófica de las guerras, Jomini fue el gran teórico de la estrategia. Las conclusiones prácticas sobre la conducción de las campañas, inspiradas fundamentalmente en las de Napoleón, la clasificación de los conceptos básicos de la ciencia o arte militar y el alcance asignado a la estrategia en la guerra, constituyeron su principal aporte al pensamiento militar moderno e influyeron poderosamente en la creación de los Estados Mayores y academias militares del siglo XIX y en la metodología enseñada y practicada en ellos, particularmente en Europa y Norteamérica.

Marmont, Valentini y Willinsen fueron los principales continuadores de la escuela de Jomini.

b. Clausewitz (Anexo 2), representa el punto de partida de una escuela de pensamiento militar con influencia hasta nuestros días. Con alguna reminiscencia de Berenhorst (Anexo 2), considerado como el adalid de los románticos de la guerra en razón de su teoría de la casualidad, Clausewitz interpretó las guerras napoleónicas, asignando en su teoría la mayor importancia a los valores morales y sicológicos, lo que indudablemente debe considerarse como su aporte permanente al pensamiento militar. Fue un filósofo de la guerra, según algunos escritores el más grande, lo que evidenció a través del profundo estudio de su naturaleza y de sus relaciones con la política, las que en su más extrema síntesis enunció mediante la ya histórica y muy conocida frase: "*La guerra es la simple continuación de la política con otros medios*". En contraste con Bulow y Jomini que sostuvieron los sistemas estratégicos con bases matemáticas o geométricas, penetró en la esencia misma de la guerra señalando sus componentes -violencia, casualidad y dependencia de la política- e identificando a la batalla como el medio decisivo para obtener el objetivo fundamental: la destrucción de la voluntad del enemigo.

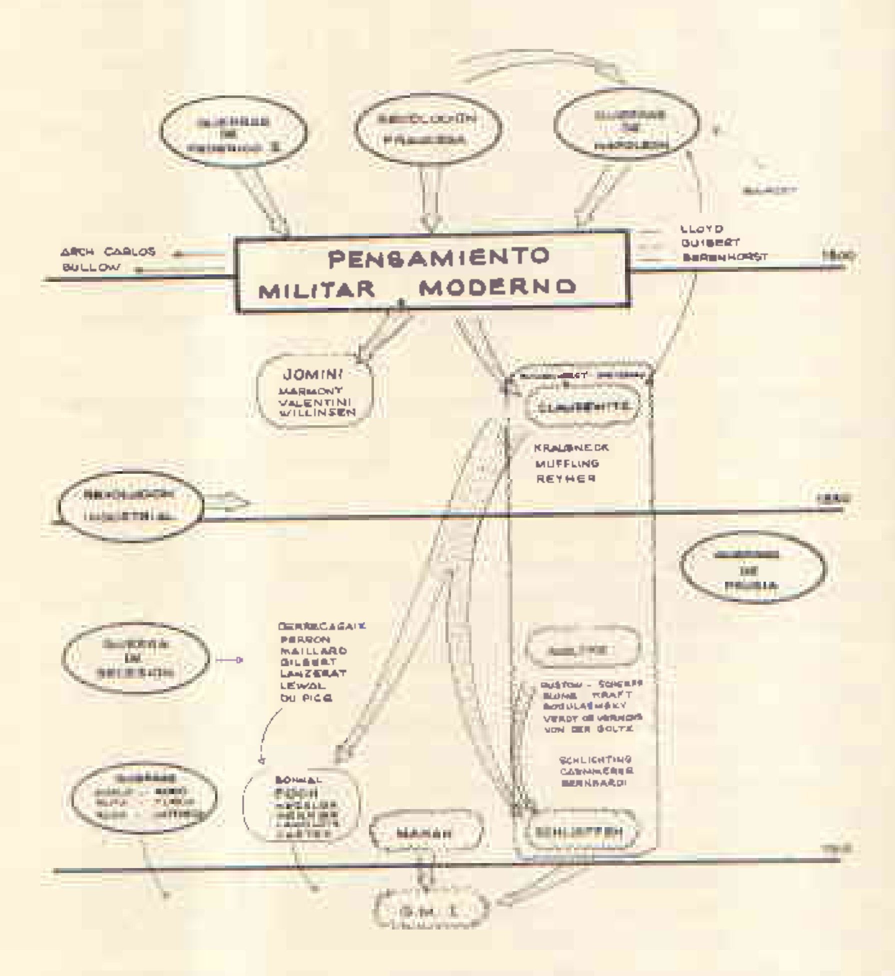


Fig. 1 - Pensamiento militar moderno. De Napoleón a la G.M.I.

La actividad militar recibió el impacto de esta última con sensible retardo, teniendo en cuenta que otros ámbitos de la sociedad ya sufrían su influencia desde fines del siglo anterior. Pero, a través de varias invenciones de aplicación militar dadas a luz en la primera mitad del siglo, la indiferencia inicial de ejércitos y marinas ante la industria cedió paso al afán de evolución frente a las posibilidades que los nuevos medios abrían.

En este sentido sirvió como ejemplo Prusia, a través de la acción desarrollada por el Jefe de Estado Mayor Helmuth Von Moltke.

2. Desde 1858, año que asumió ese cargo, Moltke aplicó inteligentemente esos cambios a los nuevos planes de movilización y concentración. La educación moral y profesional de los Oficiales del Estado Mayor, la metodología de funcionamiento de éste, el empleo sistemático de los ferrocarriles, la reforma de equipos y armamentos del ejército, todas medidas impulsadas por Moltke en el marco de la filosofía de Clausewitz, pronto dieron sus frutos, con la obtención de éxitos en las guerras con Dinamarca (1864), Austria (1866) y Francia (1870).

Encumbrada por estas victorias, Prusia se transformó en el centro de irradiación tanto del pensamiento militar de más alto nivel como de las prácticas militares más elementales, como son el vocabulario y el uniforme. En el campo de la estrategia Moltke aplicó las conclusiones de Clausewitz pero con un instrumento bélico de millones de hombres, que mantuvo su cohesión, pese a las frágiles comunicaciones, mediante la unidad de doctrina. La gran contribución de Clausewitz a la grandeza de Prusia fue precisamente darle una doctrina filosófica, política y estratégica, que le permitió lograr la unificación de Alemania a través de su aplicación por Moltke en el campo militar y por Bismark en el campo diplomático. Esa aplicación militar se basó fundamentalmente en el aniquilamiento del ejército enemigo como objetivo principal, en la libertad de acción obtenida reuniendo la tropa en la batalla misma y en ser lo suficientemente fuerte en el lugar de la decisión.

A partir de 1870, los discípulos alemanes de Moltke (Verdy Du Vernois, Rustow, Blume, Waldersee, Kraft, Schert, Hohenlohe, Bogulawski, Von Der Goltz, Schlichting, Caemmerer, Bernhardi y otros) trabajaron durante 40 años sobre los principios de su

estrategia adaptándolos a las nuevas condiciones y perfeccionando, entre otros, el concepto de *nación en armas* (ver obra del mismo nombre de Von Der Goltz). Constituyeron la denominada escuela *espiritualista* que continuó la línea de Clausewitz, dando especial énfasis a la estrategia empírica pero no sujeta a dogmas o reglas de carácter universal.

El Conde Schlieffen culminó el pensamiento estratégico alemán del siglo XIX, plasmando en su famoso plan para atender la guerra en dos frentes (Francia y Rusia) que se avecinaba, sus ideas favorables a la ofensiva, al envolvimiento profundo y al aniquilamiento del enemigo. Continuador de Clausewitz y Moltke, Schlieffen estableció en Alemania una doctrina que ejerció una gran influencia en las concepciones estratégicas de la primera guerra mundial.

3. En Francia, el largo período de paz que medió entre la caída de Napoleón y las guerras de la década del 60 (con excepción de la guerra de Crimea) produjo un estancamiento en el desarrollo del pensamiento militar. Toda teoría posible parecía estar contenida en el estudio de las campañas napoleónicas y desarrollada metódicamente en las obras de Jomini. Pero las victorias prusianas despertaron la inquietud de los militares franceses, promoviendo el interés por todo lo referente a la educación militar, ante la pérdida de la primacía continental en ese aspecto. Aunque Derrecagaix y Perrón se ataron a la existencia de principios invariables, otros estudiosos como Gilbert, Maillard y Lewal se revelaron contra el formalismo analítico de Jomini y estudiaron profundamente a Clausewitz y Moltke.

Pese a que no es fácil identificar líneas definidas en el pensamiento estratégico francés, se ha agrupado a estos autores mencionados dentro de una escuela llamada *innata*, por su tendencia a creer en la inspiración y genio innato del conductor. Bonnal, considerado por muchos como integrante del grupo antes mencionado, es a su vez reconocido como el organizador de la escuela conocida como *del buen sentido*, que orientó hacia la ofensiva *a outrance* el pensamiento del alto mando francés de fines de siglo y que tuvo como culminador y máximo exponente al Mariscal Foch.

Con gran influencia de Ardant Du Picq (por sus conceptos de ofensiva, de ejército profesional, y fundamentalmente por el nuevo énfasis puesto sobre los valores morales y sicológicos en

la guerra), Foch lideró el renacimiento del pensamiento militar francés hasta la primera guerra mundial.

La esencia de la doctrina de Foch puede resumirse en la aceptación de principios generales de la guerra, pero que deben ser aplicados según el caso concreto que se presente. Sobre el concepto general de la guerra siguió casi exactamente a Clausewitz en la idea de la *guerra absoluta*, aunque fue recién después de terminada la guerra, en 1918, que interpretó cabalmente la importancia de la movilización económica total y de las operaciones navales. En cuanto a la batalla, Foch en total concordancia con el gran pensador alemán la consideró como la única solución de la guerra, dando especial importancia dentro de ella a la acción ofensiva.

4. Inglaterra, la otra gran potencia imperial de la época, poco aportó al pensamiento estratégico. Sin embargo debió enfrentar a fines del siglo el conflicto Bóer que además de enseñanzas en el campo táctico le permitió extraer conclusiones en cuanto a la conducción de las guerras coloniales. Fue en éstas, donde la atención de los militares ingleses de tierra se centró hasta la segunda guerra mundial.

5. Estados Unidos por su parte, ya insinuaba su poderío creciente al estallar la guerra de secesión -primer conflicto bélico de la era del vapor- y a partir de su finalización entró decididamente en una etapa de inusitada prosperidad económica. Sin embargo, el pensamiento militar no evolucionaría en la misma proporción siendo muy pequeña su contribución en ese aspecto.

6. Una excepción a lo anterior, la constituye la *teoría del poder naval* aparecida en Estados Unidos en esta época y destinada a ejercer marcada influencia sobre el pensamiento estratégico y las operaciones navales.

Ya a partir del descubrimiento de América las comunicaciones marítimas fueron cobrando una importancia inusitada. El mar fue el vínculo que facilitó la expansión colonial de las potencias imperialistas. Como consecuencia, cada una de éstas adoptó un determinado criterio para la utilización de su poderío naval, en función de sus objetivos político-económicos. Francia luego de su expansión en Africa adoptó la *guerra de corso* como *modus*

operandi predominante en el campo de su poder naval. Japón, nación insular, orientó sus pretensiones expansionistas hacia el continente asiático, asignando a su marina la misión de seguridad hacia al Este para garantizar su libertad de acción hacia el Oeste. Inglaterra, también insular, construyó un gigantesco imperio de ultramar en base a su poder naval y ello la obligó a mantener a éste permanentemente en condiciones de acceder y controlar cualquier parte del globo. Por otra parte ya había logrado la decisión de los conflictos con Felipe II de España y con Napoleón mediante victorias navales que impidieron la invasión y por tanto la necesidad de definición en el ámbito terrestre.

Sin embargo, recién es en la última década del siglo XIX que aparece una teoría metódicamente elaborada sobre el poder naval a través de las obras del Almirante norteamericano Mahan. Luego de analizar y destacar la importancia del poder naval en el destino de las naciones, Mahan estableció los principios de la estrategia naval, lo que significó considerar a la estrategia aplicada en otro ámbito diferente al de las fuerzas terrestres, acrecentando por tanto el concepto cuya evolución estudiamos.

7. Las guerras producidas a principio del siglo XX contribuyeron, como todos los conflictos, a activar el pensamiento militar y permitieron prever las características de las contiendas futuras. Entre ellas, los conflictos Anglo-Bóer, Ruso-Turco y Ruso-Japonés aportaron importantes enseñanzas, en particular dentro del campo lindero con la táctica. La falta de enlace entre los combates de la Infantería y de la Artillería fue común en todos ellos. El desarrollo de los armamentos, traducido en un incremento sustancial de la potencia de fuego, se manifestó claramente en la guerra Ruso-Japonesa.

Pero también surgió como contrapartida la importancia de la organización del terreno, extendiéndose los frentes y la duración de las batallas. Los alemanes sacaron la mejor experiencia aprendiendo que el duelo de Artillería y el ataque de Infantería debían ser una cosa única y no dos operaciones separadas. Sin embargo, al igual que los franceses, no advirtieron que la consecuencia lógica de la preponderancia de los proyectiles, en la defensiva sería el atrincheramiento y que la guerra futura, a menos que fuera ganada en el primer choque, se convertiría en una guerra de trincheras aumentando enormemente el empleo de la Artillería y el consumo de la munición.

El conflicto Ruso-Japonés trajo por otra parte problemas mucho más graves, principalmente de orden económico evidenciando que la guerra era un proceso cada vez más caro, tanto por las pérdidas humanas como materiales y que provocaba problemas de reaprovisionamiento, de producción y de finanzas, enmarcados en un complejo cuadro político.

La experiencia bélica en todo este período determinó entonces la aceptación generalizada de que fuerzas militares organizadas son indispensables a toda nación y de que esas fuerzas deben responder a la política adoptada por ella y su empleo debe ser regulado desde tiempo de paz.

8. En resumen, este período fue pródigo en teorías militares, principalmente después de 1870 y ello fue debido en buena parte al inusitado desarrollo industrial.

Las ideas de Clausewitz fueron aceptadas en general, sobre todo su concepción de guerra absoluta y el carácter de instrumento de la política que asignó a ésta.

Las guerras tuvieron normalmente como objetivos la conquista de fuentes de materias primas, mercados y zonas geográficas importantes (puertos, canales, bases), como consecuencia lógica del proceso de expansión colonial que se vivía.

La paz y la guerra se diferenciaron nítidamente y esta última fue conducida por los militares buscando la victoria, caracterizada por la destrucción de las fuerzas bélicas enemigas o su voluntad de luchar. Sin embargo, ya se evidenció la preocupación por la preparación de la guerra futura desde tiempo de paz, en los sistemas de reclutamiento y entrenamiento practicados en toda Europa y en la planificación estratégica, cuyo ejemplo más ilustrativo lo constituyen los planes actualizados a través de décadas en los dos países que darían comienzo al primer conflicto mundial: Francia y Alemania (Plan XVII y Plan Schlieffen).

Consecuentemente aparecen dos operaciones hasta entonces desconocidas: la movilización y la concentración, a las que el desarrollo de los ferrocarriles prestaría gran utilidad.

Dos invenciones de fines del siglo XIX brindaron también enormes posibilidades al desarrollo del arte militar, volviendo más compleja aún la conducción de la guerra: el motor de

combustión interna y la telegrafía sin hilos. Sus aplicaciones bélicas superaron en mucho las posibilidades logradas por la pólvora o el vapor. La primera no sólo revolucionó el transporte terrestre y por tanto la guerra terrestre, sino que al posibilitar el vuelo dotó a la guerra de una tercera dimensión. La segunda eliminó el problema del espacio y del tiempo en las trasmisiones. De este modo se abrieron dos nuevos campos de actuación: el cielo y el éter.

Asimismo debemos agregar el desarrollo de las marinas de guerra, principalmente de Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Japón, al influjo de la teoría de Mahan y de sus conceptos estratégicos navales, que tendrían gran influencia en los acontecimientos del primer conflicto bélico mundial.

F. PRIMERA GUERRA MUNDIAL

1. En 1897, I. S. Bloch (economista polaco) analizó las características de la guerra moderna, estableciendo una tesis que sorprendentemente se vió confirmada en muchos aspectos a través del desarrollo del primer conflicto mundial. La tesis de Bloch se basaba en el concepto de que la guerra es moldeada por la civilización. Habiendo ésta pasado de la fase agrícola a la fase industrial, el carácter de los conflictos futuros debería acusar esta variación. Predijo que en una guerra entre alianzas triples y dobles combatirían millones de hombres, que los frentes se harían tan dilatados que el mando se haría imposible, y adelantó otras consideraciones de orden táctico entre las que se destacan el atrincheramiento inevitable y el papel dominante de la Artillería. También imaginó que la decisión final estaría en manos del hambre.

Sin embargo en la órbita militar europea predominaban, como hemos visto, los conceptos de ofensiva, de ataque a la bayoneta y de guerra de movimiento.

2. Por distintas razones la G.M.I tuvo características que la diferenciaron de todos los conflictos anteriores y que dieron la razón a algunas predicciones de Bloch.

Estas características fueron:

- Aumento extraordinario de efectivos
- Desarrollo y heterogeneidad de los medios materiales.

- Extensión de los teatros de operaciones.
- Duración de las batallas
- Importancia de las pérdidas humanas y materiales.

a. El aumento de los efectivos empleados fue notable y deriva directamente del carácter industrial de la guerra. Aquellos no se redujeron sólo a los combatientes sino que en el interior de los países, millares y hasta millones de hombres estuvieron activa y directamente ligados al conflicto.

La movilización, que anteriormente se había reducido a los medios combatientes, abarcó casi todas las actividades nacionales, surgiendo el concepto de movilización económica dentro del que tuvieron cabida los complejos problemas de la producción.

b. El desarrollo y variedad de los medios materiales empleados también puede considerarse una consecuencia de la violenta expansión industrial:

1) Los armamentos anteriores de la Infantería fueron perfeccionados y aumentados. En Artillería no solamente se habló de calibres y alcances sino también de programas de fabricación; durante el transcurso de la guerra varios de ellos fueron desarrollados en ambos bandos beligerantes, teniendo en cuenta las observaciones hechas en el campo de batalla e introduciendo alteraciones sensibles a las características de ese armamento.

Como consecuencia de la heterogeneidad de armas también la munición presentó enormes variedades y los consumos aumentaron de una forma tal que representaron uno de los problemas más serios para la conducción de la guerra.

2) Los medios de transporte tuvieron una evolución sustancial. Los ferrocarriles fueron perfeccionados e incrementados para alimentar los diferentes frentes. El automóvil por su parte, se desarrolló notablemente trayendo aparejado la extensión de las redes carreteras con la consecuente influencia en la planificación estratégica, particularmente en la concentración.

3) Los medios de comunicación ya existentes (telégrafo-teléfono) fueron perfeccionados y la radio hizo aparición en la guerra tomando un papel preponderante.

4) Además de los adelantos en materia de armamentos, dos inventos mecánicos influyeron poderosamente en las características de los combates: el avión y el tanque.

El primero además de proporcionar varias ventajas en el campo táctico dio a la zona de combate mayor profundidad aún que la producida por los nuevos materiales de Artillería. El tanque, aplicación conjugada del motor a explosión, del blindaje y del armamento moderno, permitió llevar el fuego profundamente al interior de las posiciones enemigas dando características desconocidas a los combates.

5) Otras innovaciones químicas, eléctricas y ópticas fueron utilizadas ya fuese con fines desmoralizadores (gases tóxicos) o aportando mayores posibilidades a los métodos de comunicación y enlace.

En el ámbito naval también se reflejó el desarrollo industrial a través del perfeccionamiento de los buques de guerra y de la aparición del submarino, cuyo empleo cambió la fisonomía de la lucha en el mar, ejerciendo enorme influencia en la conducción de la guerra y en sus resultados.

c. La extensión de los teatros de operaciones se produjo como lógica consecuencia de los medios empleados. Los frentes alcanzaron límites desconocidos y la profundidad se vió notoriamente aumentada particularmente a causa de la aparición de la aviación como ya anotáramos.

d. En razón de lo expuesto anteriormente, es fácil comprender que el enfrentamiento entre fuerzas militares dotadas de poderosos medios, actuando en espacios muy amplios y sujetas a las alternativas consecuentes de las fluctuaciones políticas, sociales y económicas internas de los países beligerantes, provocase una situación de equilibrio prolongado de muy difícil desnivelación, lo que contrarió los cálculos previos al conflicto que preveían una rápida definición.

e. El desgaste humano y material fue proporcional al cuadro general de la guerra y demostró que sólo podía ser enfrentado por naciones de sólida estructura económico-financiera.

3. En el marco de todo este complejo panorama bélico, la estrategia fue un término de uso común aplicado al más alto

nivel de conducción tanto de la guerra en tierra como en el mar. Asimismo se abrió un nuevo campo de aplicación de la estrategia representado por el empleo conjunto de fuerzas terrestres, navales y la incipiente aviación: el desembarco anglo-francés en la península de Gallípoli fue la primera operación de la historia militar coordinada entre las tres fuerzas.

4. El desenlace de la guerra tuvo relación directa con el bloqueo naval, la propaganda inglesa y la revolución rusa. El primero minó seriamente la economía de Alemania y como consecuencia la semi-inanición de su pueblo influyó directamente en el colapso final. Por otro lado la propaganda dirigida contra el pueblo alemán y la influencia ejercida por la revolución rusa afectaron, aunque en formas diferentes, la moral y la cohesión de las potencias centrales. De esta forma el desmoronamiento del **frente interno** provocó el resultado que las operaciones bélicas no habían logrado, con lo que este nuevo elemento se integró como un factor más a considerar en la conducción de la guerra y sería posteriormente motivo de especial estudio en el desarrollo de algunas teorías de la guerra.

G. ENTRE LAS DOS GUERRAS MUNDIALES

1. El tratado de Versailles, que fue impuesto por los aliados a Alemania en forma prácticamente compulsoria, colocó a ésta en una situación humillante de la que trataría de salir en la primera oportunidad favorable. Por otro lado, esta situación alemana junto con la situación rusa consecuente de la revolución dejaron a Francia con la supremacía en la Europa continental, por lo que Inglaterra, de acuerdo a su tradición histórica, buscaría restablecer el equilibrio por intermedio de la acción diplomática y la concreción de alianzas.

El desarrollo industrial de Estados Unidos y la progresiva transformación de Rusia, en esa misma dirección, influyeron notablemente en el rearme mundial entre 1919 y 1939. Las posibilidades que brindaban la aeronáutica y la evolución de los transportes terrestres mostraban sin duda que ese rearmamento debía orientarse fundamentalmente a través de esos sectores. Así lo interpretó principalmente Alemania, que al influjo del nacional-socialismo de Hitler, se preparó para hacer efectivas sus reivindicaciones por la fuerza. Contó para su futura acción con la colaboración de la Italia de Mussolini, con la que, en

base a su afinidad ideológica, constituyó desde el 25 de octubre de 1936 el eje Roma-Berlín, ostensiblemente orientado a la lucha contra el comunismo.

Asia, por su parte, a partir de 1931 fue escenario de las acciones bélicas expansionistas del Imperio Japonés, el que más tarde hizo causa común con el eje, dándole la conformación definitiva con que enfrentó el segundo gran conflicto mundial.

En medio de este panorama de cambios acelerados y con la perspectiva de una guerra a corto plazo, varias teorías y doctrinas militares fueron enunciadas y aún experimentadas (caso de la guerra civil española) promoviendo extensos y apasionados debates.

Como en su mayoría se basaban en el desarrollo industrial, transformando la organización de las Fuerzas Armadas, estaban en condiciones de aplicarlas sólo aquellas naciones que tenían una poderosa base económico-financiera.

Seguidamente mencionaremos en forma sintética las principales teorías y concepciones, relacionadas con la guerra y su conducción, que salieron a luz durante este período. Las mismas aportaron nuevos elementos para la conformación del concepto de estrategia y a la vez ejercieron considerable influencia sobre el desarrollo de los acontecimientos posteriores, particularmente la Segunda Guerra Mundial.

2. La guerra total

Dentro de esta teoría concebida por Ludendorff (Anexo 2) en base a su dolorosa experiencia de la Primera Guerra Mundial, la guerra tiene como esencia la conservación de la raza (supervivencia del pueblo). A diferencia de la *guerra absoluta* de Clausewitz, en la guerra total se utilizan todas las fuerzas del estado, dándose especial importancia a las sicológicas (propaganda), aspecto destinado a ejercer notable influencia en la doctrina política nacional-socialista. Al no existir limitaciones de métodos en la teoría de guerra total, se establecen los primeros esbozos de la guerra irregular.

A la guerra total corresponde una estrategia también total que moviliza y coordina todos los medios en la paz y los conduce en la guerra.

3. Concepto comunista de la guerra (Guerra Revolucionaria)

Marx y Engels en su teoría comunista conceptuaron la guerra como una consecuencia del capitalismo y de la lucha de clases. El Manifiesto Comunista establece en su primera página: *"la más sangrienta de las guerras y el más sereno período de paz son apenas fases de una lucha de clases constante e ininterrumpida, ora clandestina, ora abierta, que termina sea por la reconstrucción revolucionaria integral de la sociedad, sea por la ruina común de las clases contendoras"*

Lenin a su vez afirmó: *"Mientras el Capitalismo no haya sido exterminado, luchamos no contra las guerras en general, sino contra las guerras reaccionarias y, al mismo tiempo, en pro de las guerras revolucionarias"*.

Vale decir que según la concepción comunista las guerras entre estados son guerras imperialistas. Dijo Lenin: *"La transformación de la guerra de los pueblos en guerra civil es el único trabajo socialista en esta época de choques imperialistas entre burguesías armadas"*, de donde se infiere una orientación para la acción del comunismo, en este caso referida a las guerras tradicionales. La guerra civil luego se transforma en guerra revolucionaria como parte de la revolución comunista para implantar la dictadura del proletariado.

Clausewitz fue estudiado detenidamente por Marx y luego por Lenin, quien consecuente con el principio marxista de invertir el significado de los conceptos ya existentes, transformó la más famosa y ya citada aseveración del pensador prusiano en la siguiente: *"la paz es la continuación de la guerra por otros medios"*. De este modo y perfeccionando el concepto citado en el Manifiesto Comunista, el líder bolchevique convirtió la paz en un instrumento de revolución.

En la guerra revolucionaria, la anulación de la voluntad del enemigo se busca primeramente por medios políticos y fundamentalmente sicológicos (en los períodos de paz) antes de comprometer los medios económicos y militares. La anulación de la voluntad de lucha enemiga es entonces un primer paso, existiendo en este punto una diferencia sustancial con la concepción de Clausewitz.

Todo lo expresado, que sólo es una extrema síntesis de la teoría marxista-leninista en lo referente a la guerra, adquiere

fundamental importancia dentro del período en estudio, ya que una vez triunfante la revolución bolchevique, se transforma en la doctrina rusa destinada a ejercer, lamentablemente, una influencia preponderante en la marcha del universo. A partir de ese momento, los límites entre la guerra y la paz se tornarán cada vez más indefinidos, pues la conquista del mundo por el comunismo dirigido desde Moscú no admitirá treguas, siendo una lucha constante librada en todos los campos, principalmente el sicológico. Ella sufrirá, no obstante, las variaciones introducidas por los líderes futuros (en especial Stalin) y los impases impuestos por las coyunturas históricas. Recordemos que la participación de Rusia del lado aliado en la Segunda Guerra Mundial, confirmó la afirmación de Lenin: "*Y antes de que llegue el fin (el triunfo del comunismo o de los estados imperialistas) será inevitable una serie de coaliciones sorprendentes entre la República Soviética y los estados burgueses*".

Dentro del planteo comunista, las Fuerzas Armadas adquirirán paulatinamente un papel preponderante, siendo encargadas de la seguridad territorial de los pueblos ya comunizados, con lo que se irá conformando en la práctica el concepto estratégico de Lenin que puede concretarse en: *Ofensiva ideológica - Defensiva militar*.

4. La Guerra Relámpago.

La experiencia de la G.M.I determinó a un grupo de militares y técnicos ingleses a estudiar una forma de guerra que produjese rápidos resultados estratégicos en base a las posibilidades que los nuevos medios (tanques y aviación) brindaban. Liderado por Fuller y Liddell Hart (Anexo 2) este grupo preconizó la parálisis estratégica del enemigo atacando sus órganos de comando y apoyo logístico ubicados en su retaguardia profunda, mediante una rápida ruptura y explotación del éxito en base a medios blindados y apoyo fuerte de aviación.

Esta teoría iba lógicamente ligada al desarrollo y organización de unidades blindadas y mecanizadas y de la aviación. Lamentablemente para Inglaterra estas ideas no fueron aceptadas inicialmente en su país de origen y si en Alemania a través de la organización y el entrenamiento de unidades acorazadas y mecanizadas que preconizó Guderian y que le dieran óptimos resultados en las primeras campañas alemanas de la G.M.II y que se conocieron con el nombre de Blitzkrieg.

5. La teoría del poder aéreo

El máximo propulsor de la utilización del avión fue el italiano Giulio Douhet. Sus concepciones, expuestas en su obra *El dominio del aire,* ejercieron posteriormente gran influencia en la guerra y fueron adoptadas en buena parte por el General Mitchell en EE.UU. y por el General Trenchard en Inglaterra y luego perfeccionadas durante la G.M.II por Alexander Seversky.

En términos generales, Douhet consideró al avión como un elemento contra el que no hay defensa efectiva alguna y predijo el efecto moral de los bombardeos contra las poblaciones civiles y los centros industriales. Sobre esta base dedujo los principios fundamentales de su teoría entre los que destacamos: la necesidad de estar en condiciones de conquistar el dominio del aire para asegurar una defensa nacional adecuada y la concepción de combatir la fuerza aérea enemiga mediante la destrucción de sus instalaciones en tierra.

6. La guerra de guerrillas de Mao Tse Tung

A fines de la década del 30, Mao Tse Tung (Anexo 2) aplica el viejo modelo de la guerra de guerrillas, adaptado a la lucha de China para enfrentar al Japón. La concepción de la guerrilla de Mao significa una innovación dentro del arte militar, tanto por su consideración a nivel estratégico como por su empleo coordinado con fuerzas regulares y como paso previo a la guerra total. Según Mao el poder militar es la resultante de la suma de guerrillas, fuerzas regulares y pueblo; y dentro de esa ecuación cada término tiene sus responsabilidades propias. A las guerrillas corresponde agotar al enemigo hasta el momento de producir la decisión, acto final que sólo son capaces de librar las fuerzas regulares. Para el cumplimiento de su misión, las guerrillas tienen como objetivos fundamentales la mente del enemigo y la voluntad de sus comandantes, con lo que se reafirma el concepto comunista esbozado por Lenin en el sentido de considerar que la retaguardia profunda enemiga está representada por su siquis.

Esta nueva concepción de las guerrillas tendría aplicación exitosa no solamente en la guerra contra Japón sino también en la consolidación del dominio comunista en la propia China por parte de Mao y en la guerra de liberación de Indochina del

dominio francés. Posteriormente sufriría una evolución sustancial, en cuanto a la ubicación de las guerrillas dentro de la batalla (ésta la libran las propias guerrillas), evolución que tendría su cabal aplicación en la reciente guerra de Vietnam.

7. Tanta complejidad de elementos que engrosaron el pensamiento militar, iba a determinar un extenso campo de acción para la estrategia, no solamente en el ámbito militar sino en el concepto, ya prácticamente aceptado al iniciarse el conflicto, de conducción integral de la nación en la guerra.

Cabe señalar en este punto, la diferenciación ya insinuada desde la Primera Guerra Mundial entre la estrategia, concebida según lo expresado - conducción de la nación en la guerra -, y la política, considerada como el arte de conducir una nación en la paz. Esa interpretación será aceptada en general hasta los años 60 momento en que, a la luz de las transformaciones sufridas por los conceptos de guerra y paz y de las nuevas técnicas de conducción de los estados, aparecen nuevas teorías sobre el alcance de los vocablos mencionados, que estudiaremos oportunamente.

H. SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

1. La Segunda Guerra Mundial configura el más grande enfrentamiento bélico de la Historia. Este hecho unido a la proximidad en el tiempo y la consecuente profusión de literatura especializada que inspiró, nos eximen de entrar en consideraciones generales o detalladas que son, más que en ningún otro caso, de conocimiento generalizado, en especial dentro del ámbito militar. En lo que a aplicación de teorías militares se refiere y evolución del pensamiento sobre la misma marcha de la guerra, bien conocidos son: el éxito de la guerra relámpago en las primeras campañas alemanas; la aparición de las tropas paracaidistas ligadas al concepto de envolvimiento vertical; el desarrollo inusitado de las operaciones anfibias; el empleo de la aviación estratégica; la utilización masiva de los portaviones; la colaboración de la resistencia clandestina, del sabotaje y de las guerrillas; y tantos otros sucesos de interés.

Focalizaremos la atención entonces sobre los aspectos más destacables relacionados con la conducción de la guerra en su máxima expresión, ya que es en esta dimensión que la estrate-

gia fue concebida y aplicada en los más altos niveles de decisión política y militar, en una forma sin precedentes.

2. El desarrollo de la guerra presentó varias oportunidades para sistematizar la dirección del conflicto a través de órganos con responsabilidades de diferente magnitud. Al máximo nivel, los Jefes de Estado aliados -principalmente Roosevelt, Churchill y Stalin - a través de sucesivas conferencias trazaron la orientación general para la aplicación de los medios aportados por cada nación a efectos de lograr los objetivos comunes. Como es característico de las coaliciones, los intereses particulares pesaron poderosamente en las decisiones, pero de cualquier forma éstas surgieron de esas conferencias, integrando los aspectos militares con los políticos y económicos, a efectos de ganar no solamente la guerra, sino también la paz subsiguiente. Como ejemplos bien ilustrativos de la trascendencia de las decisiones tomadas en las conferencias cumbre, basta recordar: prioridad de esfuerzos contra la *Fortaleza Europea* en detrimento de la campaña del Pacífico; la exigencia de rendición incondicional para las potencias del eje; la invasión estadounidense en el norte de Africa; la invasión de Normandía combinada con la maniobra de ala por el sur de Francia; las bases de organización de las Naciones Unidas; etc.

En lo relativo a los campos de acción específicos, fue evidentemente el militar el que más llenó la atención de los contendores, mereciendo especiales medidas de coordinación, entre las que cabe resaltar la formación del Estado Mayor Aliado. Ellas no fueron, sin embargo, acabadamente integrales sino a partir del desembarco en Francia, ya que previamente las campañas se condujeron con relativa independencia.

En los aspectos político, económico y sicológico, las acciones pagaron tributo a la orientación eminentemente militar que progresivamente fue adquiriendo el conflicto, es decir, fueron desarrolladas fundamentalmente en apoyo del esfuerzo militar. No por ello debemos olvidar las conferencias de Ministros de Relaciones Exteriores que, dentro del campo político, configuran un esfuerzo de coordinación parcial.

3. Del lado del eje por su parte, la estrategia militar se vió facilitada por los resultados de la conducción política llevada a cabo en los años previos al conflicto. De esta forma la anexión pacífica de Austria y de Checoeslovaquia y el pacto de no

agresión con Rusia configuran una estrategia política (ya podemos denominarla así) que permitió a Alemania librarse del peligro de la guerra en dos frentes y concentrar su atención en el Oeste, todo ello dentro de un cuadro estratégico general perfectamente coordinado. Sin embargo, la conducción de la guerra, por parte de las naciones del eje no caracterizó lo que podríamos llamar una estrategia combinada. Efectivamente, hubo una marcada supremacía de Alemania sobre Italia en lo que tuvo que ver con la lucha en Europa y en el norte de Africa; por otro lado la divergencia de puntos de vista entre Berlín y Tokio respecto a la actividad frente a la URSS, además del alejamiento geográfico con el teatro asiático, determinaron que la guerra en este último escenario fuera conducida con singular independencia.

4. Deteniéndonos un poco más en el estudio de los aliados, podemos distinguir tres fases sucesivas en la formulación de la estrategia:

- Una primera, desde el comienzo de la guerra (setiembre de 1939) hasta la entrada de EE. UU. en la misma (fines de 1941), en la que a excepción de alguna tentativa de coordinación militar entre las naciones del oeste del continente europeo (totalmente ineficiente como lo demostraron los hechos militares), la conducción quedó librada a Inglaterra, limitándose la participación norteamericana a la afirmación de principios y a la movilización de recursos.

- Una segunda, que abarca los años 1942 y 1943, en la que predominan las decisiones de carácter militar teniendo en vista la distribución y empleo de las fuerzas anglo-americanas particularmente en los teatros de operaciones del Mediterráneo y del Pacífico, mientras que Rusia, ya invadida, prosigue su resistencia insistiendo en la apertura de un segundo frente en Europa.

- Una tercera, a partir de la conferencia de Teherán (Nov. Dic. 1943) hasta la conferencia de Yalta, caracterizada por la conducción de los tres grandes, en la que ya se van haciendo sentir las divergencias que apuntan hacia la paz futura.

5. En medio del complejo panorama bélico que la Segunda Guerra Mundial configuró, la estrategia - concebida en general como el arte o ciencia de conducción de la guerra-tuvo campo propicio para su práctica integral, abarcando todos los medios de

las naciones en conflicto, en el marco de las alianzas constituidas. Asimismo permitió identificar distintos planos de acción para la actividad estratégica:

- el más alto, representado por el ya citado de conducción integral o total de la guerra a nivel de coaliciones, dentro del cual a su vez jugaron papel preponderante los intereses particulares de las naciones.

- seguidamente, aquellos específicos de los distintos campos de acción, dentro de los cuales el militar adquirió un desarrollo inusitado ante la diversidad de medios disponibles, tanto en el ámbito terrestre como en el marítimo y el aéreo, lo que determinó asimismo un acabado perfeccionamiento de su empleo conjunto.

- por último, las fuerzas militares empleadas en ámbitos específicos (terrestre, naval y aéreo) fueron conducidas acorde a una estrategia que les fue particular. Este nivel, que en el caso de las fuerzas terrestres fuera durante muchos años la razón de ser del arte o ciencia estratégica, también fue objeto de un amplio desarrollo sin perjuicio de la trascendencia superior asignada a los planos de acción mencionados anteriormente.

Todos estos niveles se integraron a efectos de lograr la consecución de los objetivos de la guerra. Sin embargo, la visión clara de la finalidad última de la misma, objetivo político que al decir de Liddell Hart significa ganar la paz, correspondió preponderantemente al aliado oriental. En efecto, la exigencia de *rendición incondicional* prolongó la guerra innecesariamente dando tiempo a Stalin a entrar en Europa Central, con lo que Rusia alcanzó un objetivo largamente perseguido y que posibilitaría su futura expansión. Este claro ejemplo de la primacía del objetivo político (al fin de la guerra) sobre los objetivos militares - vieja premisa de Clausewitz - tuvo repercusiones insospechadas, que históricamente no se perdonarán las naciones democráticas, trayendo en germen la tensa y peligrosa situación de post-guerra.

J. ERA NUCLEAR - TENDENCIAS ESTRATEGICAS CONTEMPORANEAS

1. El lanzamiento de la bomba atómica por EE. UU. al fin de la Segunda Guerra Mundial inauguró una nueva era de la historia: la nuclear.

Los primeros años de la misma encontraron a las dos potencias emergentes del conflicto – Estados Unidos y Unión Soviética vinculadas por un aparente lazo de cooperación en pro de la paz, avalado por la propia estructura del Consejo de Seguridad de la incipiente O.N.U. Por otra parte los aliados occidentales y en especial la nación norteamericana desmovilizaron rápidamente tanto sus Fuerzas Armadas como sus industrias respondiendo a sus liberales tradiciones democráticas.

Sin embargo durante este corto período de post-guerra inmediata, se fue evidenciando un progresivo deterioro de esa cooperación, al aparecer los primeros síntomas de los afanes expansionistas rusos, a la luz de su política de *Internacionalismo proletario*. A partir de 1947 EE.UU. decidió contener la expansión comunista a través de la ayuda militar (por vía de tratados y alianzas como la OTAN, CENTO, SEATO, TIAR) y de la ayuda económica (caso Plan MARSHALL) a diferentes naciones. De esa forma se fue gestando una lucha encubierta, en medio de un estado de tensión y alerta permanente motivado por las diferencias ideológicas y las exigencias estratégicas de los bloques alineados en torno a las grandes potencias líderes. Esa lucha, llamada *guerra fría* y librada principalmente en el campo ideológico, ha caracterizado la situación mundial hasta nuestros días.

2. El conflicto de Corea vino a demostrar la posibilidad de las guerras limitadas en el caso de una provocación exenta de intimidación y que no fuera suficiente para decidir a Estados Unidos a emplear su poder nuclear, hasta este momento totalmente monopólico.

Fundamentalmente en base a esta experiencia, EE.UU. y la OTAN adoptaron a partir de 1954 la llamada estrategia de *represalia en masa* que fue anunciada por el Secretario Foster Dulles como estando "*ideada para disuadir un ataque de las potencias Chino-Soviéticas estableciendo una línea alrededor de su periferia y creando la enfática implicación de que sobre Moscú o Pekín se desencadenaría una instantánea devastación si se violaba la línea.*" Esta nueva estrategia se basó en dos elementos fundamentales: la prosperidad económica norteamericana y su superioridad estratégica otorgada por el ya citado poderío nuclear, ahora susceptible de ser empleado sin limitaciones con finalidad disuasiva.

3. Pese a esta posición, la intervención norteamericana con tropas convencionales en el estrecho de Formosa y en el Líbano, así como la no intervención en Hungría (1959) y Cuba (1961), fueron demostrando la necesidad de estar preparados para cualquier tipo de guerra, ya que el énfasis de las operaciones atómicas había limitado el potencial de las unidades regulares.

Por otro lado la obtención de la paridad nuclear a fines de la década del 50 por parte de Rusia, invalidó una de las bases de la *represalia en masa* - la superioridad estratégica - y fue creando la idea de la imposibilidad del enfrentamiento en ese campo, so pena de exterminio mutuo.

Por estas razones varios autores y asesores norteamericanos comenzaron a preconizar un cambio de estrategia que se adecuara a la nueva situación. En este sentido fueron precursoras las ideas expresadas por el General Taylor y por Henry Kissinger a fines de los años 50. Taylor propuso una estrategia que denominó *de reacción flexible* (Anexo 2) que en términos generales fue aceptada por la presidencia de Kennedy y enunciada por el Secretario Mc. Namara en 1961.

La estrategia de *reacción flexible* determinaba que "*para cada acción enemiga habría una reacción apropiada empleando suficiente fuerza para derrotar el enemigo pero no más de lo que sea necesario para ese propósito... Cada caso será tratado según sus méritos y sólo será movida a emplear la represalia en masa como el último recurso*", lo que no hacía otra cosa que oficializar la posibilidad de existencia de guerras limitadas con medios convencionales y/o nucleares.

4. En el bloque comunista Kruschev anunció en 1959 su política de *coexistencia pacífica* definida como la "*continuación de la lucha entre dos sistemas sociales, pero una lucha por medios pacíficos, sin guerra... consideramos que se trata de una lucha económica, política e ideológica, pero no militar*". Los contianuadores de Kruschev prosiguieron con la misma política pero además del apaciguamiento, que fue su finalidad inicial (por conveniencia ante la expansión del sistema comunista y el debilitamiento de las democracias occidentales), procuraron obtener la ayuda económica y la tecnología del Oeste. La *coexistencia pacífica* debería obtener como resultado final, según el pensamiento soviético, un cambio decisivo en la balanza de las

fuerzas en su favor, que permitiría a la URSS expandirse sin riesgos de una guerra general, utilizando como instrumentos la intimidación y la subversión.

5. La década del 60 se caracteriza precisamente por la producción de conflictos limitados, principalmente el de Vietnam y la aparición de la subversión comunista en América Latina.

Asimismo se evidencian los primeros indicios de surgimiento de importantes centros de poderío económico - Mercado Común Europeo y Japón - y de incipientes potencias nucleares en Europa Occidental y China. Esta última, constituída en el segundo foco de irradiación marxista, disputa a la Unión Soviética el liderazgo de la revolución en el mundo, pero bajo los principios de *inevitabilidad de la guerra y violencia para la toma del poder.*

La influencia subversiva china se materializa claramente en las decisiones de la Tricontinental de La Habana, en la que Rusia a efectos de no perder su supremacía en el mundo comunista, frente a la ya consumada presión maoísta sobre las naciones del llamado Tercer Mundo, cambia su orientación político-estratégica pasando a adoptar la línea de *fomentar las guerras de liberación nacional.*

Esta orientación conjuntamente con la política de *soberanía limitada*, según la cual se justifica la intervención soviética ante cualquier desviacionismo de los países satélites socialistas, conforman la doctrina Brezhnev que caracteriza la acción de Moscú en estos años.

6. La puesta en práctica en EE.UU. de la doctrina Nixon a partir de 1971, determina como consecuencia la adopción de la estrategia denominada de *disuasión realista* cuyo propósito es el de disuadir y poner fin al empleo del poder militar por parte de una nación para tratar de imponer su voluntad sobre otras. "*Mientras exista la amenaza de agresión contra la independencia y la integridad territorial a los países que tengan intereses comunes con los Estados Unidos, todos tienen que mantener fuerzas militares para prevenir el conflicto*". Esta *responsabilidad compartida* implicaba no proporcionar en lo sucesivo apoyo a los aliados en material humano, concepto que fue preparando el ambiente para una retirada de Vietnam, como efectivamente sucedió.

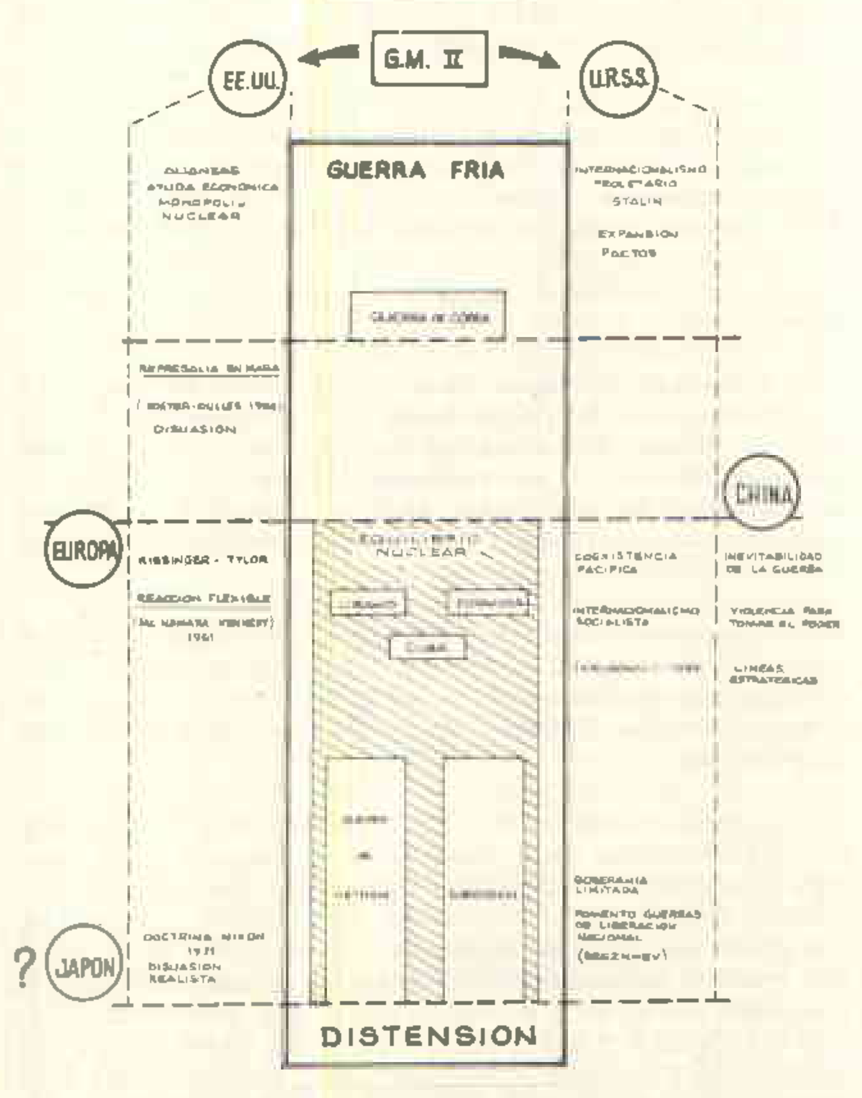


Fig. 2 - Tendencias estratégicas de la era nuclear

En estos últimos años el antagonismo ruso-norteamericano iría a desembocar en una situación creada por ambos mediante un tácito acuerdo y que caracteriza al panorama actual del mundo: la *détente* o distensión. Concretada en base a acuerdos diplomáticos, encuentros de alto nivel y relaciones económicas, ella regula las actuales relaciones de las dos superpotencias. Sin embargo los enfoques particulares de cada una respecto a la detente difieren bastante por cierto.

Del lado occidental, la iniciativa norteamericana acompañada por Francia y Alemania Occidental persiguió facilitar la política de equilibrio entre Moscú y Pekín y a la vez elevar el papel de Europa y Japón en el concierto internacional.

La Unión Soviética por su parte ha interpretado el apaciguamiento como una forma de promover vigorosamente sus tradicionales objetivos a los que se suman con características especiales el acceder a la tecnología y bienestar de occidente y por otro lado, manteniendo la paridad nuclear, consolidar su superioridad convencional particularmente desarrollando sus fuerzas navales. La *détente* no es un concepto nuevo desde el punto de vista soviético, ya que Lenin lo había utilizado en 1921 y posteriormente la coexistencia pacífica presenta similitudes casi totales. En la actualidad, la *détente* no ha significado en absoluto el abandono de sus métodos característicos como la guerra ideológica, la subversión y el espionaje. En este sentido varias voces de occidente se han alzado reclamando una reciprocidad de procederes por parte del Kremlin y han denunciado que la distensión, de seguir la actual tendencia, sólo llevará a la destrucción de la cultura occidental.

7. El panorama del mundo de nuestros días presenta pues una complejidad que hace difícil prever cual será el porvenir y qué características tendrán las posibles tendencias políticas y estratégicas del futuro. Ello significaría por otra parte entrar en un terreno que escapa evidentemente a la intención y finalidad de este resumen. La consideración de las tendencias estratégicas de la era nuclear ha pretendido solamente poder deducir el alcance dado a la estrategia por las grandes potencias como valioso elemento de juicio para la conceptuación actual.

Es interesante señalar en este punto un factor común que presentan las estrategias contemporáneas estudiadas: la disuasión. Esta vieja idea, sintetizada en la conocida aseveración de que la

mejor forma de evitar la guerra es prepararse para ella, cobró intensidad con la aparición del poder nuclear, siendo la tónica de las estrategias adoptadas por las naciones poderosas. En este aspecto es inevitable hacer mención al estudio realizado por el General Beaufre (Anexo 2) quien a través del exhaustivo análisis del concepto lo ha incorporado a su teoría estratégica como una de las opciones básicas que presenta la situación internacional del momento.

Sin embargo, el temor al holocausto atómico, que al influjo de la disuasión ha hecho carne paulatinamente en el pensamiento y en la acción de los conductores de los estados, ha traído como consecuencia que las luchas entre éstos se libren preponderantemente en los campos político, sicológico y aún económico, aunque sin descuidar la preparación para el enfrentamiento bélico en todas sus variedades. El desarrollo de estas luchas, que son contínuas, según la realidad demuestra, ha extendido el radio de acción de la estrategia en términos de tiempo y campos que abarca, otorgándole los caracteres actuales de permanencia (en todo momento) y generalidad (involucra todas las fuerzas).

K. CONCLUSION

A través de las páginas anteriores se ha pretendido dar una idea de la evolución sufrida por el concepto de *estrategia*, fundamentalmente en razón de la influencia ejercida por el pensamiento militar de las distintas épocas. Desde los tiempos del *arte del general*, cuando se reducía a la conducción de los ejércitos terrestres, diferentes elementos se han ido integrando a la estrategia hasta darle sus características actuales.

Inicialmente la aplicación de la estrategia fue abarcando los diferentes ámbitos que, como resultado del desarrollo de la ciencia, la guerra iba envolviendo. Así surgieron las estrategias naval y aérea y consecuentemente el nivel de aplicación superior para regular el empleo conjunto de las Fuerzas Armadas.

Pero simultáneamente, a medida que la guerra fue siendo concebida como una empresa nacional que involucraba todos los medios de los estados o aún grupos de estados, la estrategia trascendió la esfera militar para transformarse en materia propia de los estadistas para la preparación y conducción de los conflictos bélicos en una forma total.

Asimismo, una vez que la llamada *guerra fría* configuró una situación de tensión permanente en la que los límites entre la guerra y la paz se tornaron cada vez más difusos, la estrategia pasó a ser una práctica constante de gobernantes y militares cuyas características y alcance trataremos de precisar en las páginas siguientes.



CAPITULO II

ESTRATEGIA

Conceptuación básica - Niveles de Acción
Sujetos Estratégicos



A. DIFERENTES CONCEPTOS ACTUALES

1. En el capítulo anterior hemos concluído que la estrategia ha trascendido a través del tiempo el ámbito militar -es decir, la conducción militar de la guerra- para ser conceptuada actualmente en relación con todos los medios que se utilizan permanentemente para resolver problemas de todo orden entre las naciones.

Estamos entonces en presencia de un arte -por la creación e inspiración que significa- y a la vez ciencia -por la metodología que impone frente a la complejidad de elementos que maneja- que al practicarse al más alto nivel de los gobiernos llega a confundirse con la política, normalmente concebida como el arte de gobernar o conducir un país. Surge entonces la necesidad de determinar el alcance de cada una, precisando los conceptos, como paso indispensable para encarar su estudio en profundidad.

2. Como ya hemos visto, hace no muchos años el punto estaba más o menos claro: la estrategia conducía la guerra y la política conducía la paz (los límites entre la guerra y la paz estaban bien definidos), si bien algunos autores ya señalaban su coexistencia, predominando una sobre otra en función de la situación vivida.

Pero a medida que la guerra se tornó más compleja, pudiendo ser concebida bajo otras formas que no implicasen el empleo de armas convencionales (sicológica, sicopolítica, económica, subversiva, revolucionaria), y al desdibujarse los límites entre la guerra y la paz, política y estrategia fueron superponiéndose en su significado.

3. Varios autores evidencian su interés por el problema intentando esclarecer ambos conceptos. El Gral. Beaufre, por ejemplo, relaciona la estrategia con el uso de la violencia o de la fuerza para resolver un conflicto y la diferencia de la política por la

actitud de espíritu: filosófica y creadora esta última; pragmática, racional y guiada al objetivo político, la estrategia. Otros, empleando términos de actualidad, vinculan la estrategia esencialmente con los problemas de seguridad, considerando a la política más relacionada con los asuntos de desarrollo.[5] En términos generales, la mayoría de los estudiosos de extracción político-militar coinciden en considerar a la estrategia como una disciplina que los conductores de las naciones desarrollan en todo momento para vencer a sus enemigos reales o potenciales imponiéndoles su voluntad en cualquier campo de acción. Según este enfoque, estrategia implicaría entonces la existencia de un enemigo a derrotar o una voluntad opuesta a superar. Dentro de esta gran tendencia y con referencia a los conceptos de política y estrategia y sus relaciones, pueden identificarse actualmente tres grandes corrientes:

a. Una primera, cuyo líder es Francia y que cuenta entre sus adeptos con el Colegio Interamericano de Defensa, que otorga a la política mayor jerarquía conceptual, afirmando que proporciona la orientación para formular la estrategia.

b. Una segunda, que asigna a la estrategia la función de proporcionar la orientación sobre los medios a aplicar y en qué forma aplicarlos; previamente a la formulación de la política. Según esta concepción, la estrategia es más amplia que la política, abarcando la formulación y ejecución de ésta. Representan a esta corriente diversos Institutos Oficiales de Estados Unidos como el Estado Mayor Conjunto y la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército.

c. La tercera corriente corresponde a la concepción marxista-leninista según la cual no existen diferencias entre política y estrategia, conformando ambas una síntesis conceptual, que es preconizada fundamentalmente por la Unión Soviética.

4. Pero también nos encontramos hoy con que la administración de alto nivel ha incorporado a su lenguaje los términos *política* y *estrategia*, los que sumados al de *objetivo* conforman una trilogía clásica en todo proceso metodológico para la toma de decisiones y planificación consecuente. Bajo este enfoque, su conceptuación es absolutamente abstracta e independiente de la entidad del sujeto que las practica y de la magnitud del problema a resolver. Su diferenciación surge del ordenamiento del método y de la función de cada una dentro del proceso: la

política fija el objetivo y el lineamiento general para alcanzarlo y la estrategia materializa la acción, aplicando los medios para conquistar el objetivo fijado por la política.

5. Teniendo en cuenta todo lo antes mencionado y en el entendido de que no es el problema descubrir el significado o alcance de un vocablo que ha variado y se presta a diferentes interpretaciones, sino aceptar un concepto razonable y perfectamente definido, adoptaremos seguidamente una conceptuación como base para continuar nuestro trabajo con un sustento sólido. A partir de ella todas las demás definiciones serán también convencionales, lo que no significa que los conceptos sean inéditos ya que en su mayoría serán tomados, con mayores o menores variantes, de la literatura estratégica contemporánea. Será si de nuestra responsabilidad la armonización de los mismos, buscando conformar un todo homogéneo.

B. CONCEPTUACION BASICA PARA NUESTRO ESTUDIO

1. Definición

Como hipótesis de trabajo inicial aceptaremos que:

ESTRATEGIA ES EL ARTE Y CIENCIA DE PREPARAR Y APLICAR LOS MEDIOS DISPONIBLES PARA CONQUISTAR Y MANTENER LOS OBJETIVOS FIJADOS POR LA POLITICA.

Esta definición está inscripta dentro de un proceso metodológico para la toma de dicisiones y posterior planificación, dentro del cual:

POLITICA ES EL ARTE Y CIENCIA DE FIJAR LOS OBJETIVOS Y TRAZAR LA ORIENTACION GENERAL PARA SU CONQUISTA O MANTENIMIENTO.

y

OBJETIVO ES LA CONCRECION DE LA FINALIDAD O FINES QUE SE PERSIGUEN EN EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD DETERMINADA.

Los fines constituyen la satisfacción de aspiraciones o necesidades, siendo por lo tanto producto de la filosofía que los guía:

los objetivos en cambio son el resultado concreto que posibilita la satisfacción de esas aspiraciones o necesidades.

2. Alcance

a. Todos los conceptos anteriores están formulados en forma abstracta, sin referirlos al nivel del ente o sujeto que desarrolla la actividad considerada. Sin embargo teniendo en cuenta el uso tradicional de política y estrategia y el interés fundamental de nuestro trabajo -que está centrado en los principales actores de la escena internacional- enfocaremos el estudio de la estrategia, y obviamente el de la política, **aplicada sólo por los más altos niveles de decisión,** dentro de los que incluimos a las naciones, grupos de naciones y aquellas organizaciones, tanto internas de un estado como internacionales, que ejercen una influencia significativa en la marca de los países y del mundo. Admitimos, no obstante, que por extensión los conceptos sean aplicables en niveles menores, aunque no serán aquí tratados.

b. Por otra parte, otorgaremos a la estrategia un carácter integral, así como también será integral la política y, en suma, todo el método para la toma de decisiones. Esto significa que la estrategia comprenderá no solamente las acciones destinadas a vencer un enemigo, sino también aquellas que no impliquen lo anterior, como son muchas de las emprendidas para promover el desarrollo de un país. En este punto puede radicar la principal diferencia con los conceptos generalmente manejados en la actualidad, por lo que queremos aclarar especialmente que para llegar a esa visualización integral, sin perjuicio de la abstracción con que puede considerarse un método como el propuesto, hemos tenido en cuenta muy especialmente lo que sucede con la estrategia en el Uruguay.

En efecto, el empleo en documentos oficiales (*), en declaraciones públicas de autoridades nacionales y el uso corriente en el lenguaje de planificación y conducción del desarrollo, constituyen a nuestro juicio índices válidos e inequívocos de que el empleo del término *estrategia* es generalizado, aplicándose a toda la actividad nacional. Entendemos lo más lógico entonces, respetar este hecho consumado, dando a la estrategia la apli-

---

(*) *Definición de políticas y estrategias del gobierno uruguayo y Análisis de las instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo* (Actas de San Miguel y Colonia Suiza, 1973).

cación integral que mencionamos, ya que toda esta edificación conceptual tendrá su aplicación típica en el caso de una nación y en definitiva pretende servir, modesta pero muy especialmente, a la nuestra.

C. NIVELES DE ACCION

Los niveles de acción de la estrategia están determinados por los diferentes niveles de los sujetos estratégicos posibles, pero a su vez, los desdoblamientos que el estudio y aplicación de la estrategia exigen, constituyen niveles de acción bien definidos. Seguidamente se analizarán aquellos de interés general.

1. Estrategia general

Llamaremos estrategia general a aquella que prepara y aplica medios o fuerzas de toda índole (políticas, económicas, sicosociales, militares) a efectos de obtener los objetivos fijados por la política, lo que implica que el sujeto estratégico debe disponer de esas fuerzas.

Estrategia general es sinónimo de estrategia total, global, superior, alta estrategia, o bien puede sobreentenderse al decir simplemente estrategia, siendo todas estas denominaciones de uso corriente en el lenguaje estratégico actual.

En el caso particular de su aplicación por parte de una nación, será llamada **estrategia nacional**, y estará en la órbita de los gobiernos o Jefes de estado. Si como ya se ha expresado una nación -o un estado- puede considerarse el sujeto estratégico por excelencia, evidentemente será la estrategia nacional el ejemplo típico de estrategia general. Existen, no obstante, otros ejemplos de aplicación de estrategia general que mencionaremos al final de este capítulo.

2. Estrategias Particulares o Específicas

Si bien la estrategia general debe ser única e integral, para fines de análisis, planificación y aplicación práctica se subdivide necesariamente en estrategias propias de cada tipo de fuerzas que utiliza y que denominaremos indistintamente **particulares o específicas.** Esas fuerzas son los medios empleados por la estrategia y constituyen las diferentes expresiones de potencial del

sujeto estratégico de que se trate, a las que corresponden a su vez acciones de naturaleza propia cuya predominancia puede caracterizar por sí sola una estrategia particular.

El carácter integral de la estrategia general significa que ninguna estrategia particular puede ser aplicada con prescindencia de las demás. Todas se interrelacionan y en el caso de que una acción, por la preponderancia de los medios que empleará o por sus efectos, se encuadre dentro de una estrategia específica, necesitará generalmente el apoyo y complementación de acciones estratégicas particulares de otra índole.

A grandes rasgos, podemos identificar como estrategias específicas:

a. *Estrategia política*

Prepara y emplea los medios políticos, instrumentos propios de la acción política en el campo interno y externo.

Encuadrada dentro de la estrategia general crea las condiciones que permiten al sujeto estratégico alcanzar sus objetivos a través de sus medios fundamentales: la acción de gobierno o dirección, en el ámbito interno, y la diplomacia en el exterior.

b. *Estrategia económica*

Tiene a su cargo la preparación y empleo de los medios económicos en los cuatro aspectos de la economía: producción, distribución, circulación y consumo. Dentro del sistema capitalista y de libre empresa, procura disciplinar las relaciones de dependencia entre inversores, consumo y ahorro, de forma de orientar la economía hacia los objetivos de bienestar en la paz y desarrollar una base económica para enfrentar los problemas previstos.

c. *Estrategia sicosocial*

Posee grandes particularidades de acción propia, relacionándose íntimamente con las otras estrategias particulares, ya que por medio del empleo de fuerzas sicológicas (persuasión, convencimiento, etc.) y sociales (medios humanos) procura fortalecer la moral y la conciencia colectiva en torno a los objetivos fijados por la política.

d. Estrategia militar

Dispone de Fuerzas Armadas como instrumentos típicos de acción. Será tratada en forma pormenorizada posteriormente, para el caso de una nación.

3. Estrategias Sectoriales

Las estrategias particulares constituyen un segundo nivel de acción de la ciencia estratégica. A su vez dentro de cada una de ellas, podrán distinguirse estrategias sectoriales correspondientes a los sectores que componen cada tipo de fuerzas.

Así podemos distinguir entre otras:

- política interna, de relaciones exteriores, de alianzas, etc., dentro de la estrategia política.

- de producción, financiera, de comercio exterior, de recursos, etc., dentro de la estrategia económica.

- de acción sicológica, de guerra sicológica, de relaciones públicas, de bienestar y promoción social, de educación, etc., dentro de la estrategia sicosocial.

- terrestre, naval, aérea, etc., dentro de la estrategia militar.

D. SUJETOS ESTRATEGICOS

Algunas páginas antes ya expusimos nuestra intención de tratar el tema de la estrategia visualizando solamente su aplicación por parte de los más altos niveles de decisión. Dejaremos aquí expresamente de lado el caso de una nación, ya que será desarrollado extensamente y en forma específica en la Segunda Parte, para tratar de identificar los otros sujetos estratégicos que realmente actúan e influyen significativamente en la vida de la humanidad.

Los diferenciaremos seguidamente según sus niveles de acción:

1. En el nivel de Estrategia General

Por definición, para actuar en este nivel se deberá disponer de medios o fuerzas de distinta índole, por lo menos de más de una.

En este caso individualizaremos:

a. Tratados, alianzas o coaliciones de naciones

La formación de alianzas o coaliciones y la suscripción de tratados está motivada obviamente por la existencia de objetivos e intereses comunes de las naciones involucradas para cuya obtención se pretende aunar sus esfuerzos.

Estas alianzas deben enfrentar no solamente dificultades causadas por los intereses contrapuestos de naciones o alianzas antagónicas, sino también problemas de carácter interno provocados por el conflicto de objetivos particulares de sus integrantes. La preparación y conducción de las distintas fuerzas de cada alianza para la conquista de sus objetivos, bajo las condiciones impuestas por los intereses particulares de cada nación signataria, constituye la estrategia de esa alianza.

El ejemplo clásico de este tipo de sujeto estratégico lo constituyen los países que se unen para enfrentar en forma conjunta la eventualidad de una guerra. Tal es el caso de las alianzas que combatieron en las dos guerras mundiales de este siglo. Sin embargo, no necesariamente deben incluírse medios militares para identificar un sujeto estratégico de esta naturaleza tipo. Desde el momento que el desarrollo, como trataremos oportunamente, tiene carácter integral (abarca todos los campos de acción), toda alianza o acuerdo con objetivos de desarrollo entraría en este grupo. Así, identificaríamos actualmente, entre otras:

- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (si tenemos en cuenta su objetivo a largo plazo, ya que su actuación hasta el momento se ha concretado al objetivo inmediato de exclusivo carácter comercial).

- Acuerdo de Integración Sub-regional (Grupo Andino)

- Tratado de la Cuenca del Plata.

- Sistema Económico Latino Americano (SELA)

- Mercado Común Centro Americano.

b. Organizaciones Internacionales

Estas entidades podrían incluírse en el caso anterior en la medida que fuesen consecuencia de un tratado, acuerdo o alianza.

Generalmente tienen un carácter más permanente que aquellas. La Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos son ejemplos típicos de Organizaciones Internacionales que actúan en distintos campos de acción. Evidentemente los medios de que disponen provienen de las naciones que las integran, así como también las influencias que se ejercen en su conducción dependen del potencial de las naciones, por lo cual es válida la consideración establecida en el caso de las alianzas en el sentido de que la estrategia de una organización internacional estará condicionada por las estrategias propias de cada nación.

c. Instituciones y empresas internacionales

Dentro de esta categoría consideramos tanto a aquellas empresas de carácter privado (multinacionales-transnacionales) como a las instituciones que no actúan a nombre de los gobiernos (organización estatal) de las naciones, es decir no pertenecen a nación alguna aunque se desenvuelven en dos o más de ellas. Si bien normalmente su actividad original o fundamental se desarrolla en un campo de acción (económico-sicosocial), emplean medios de variada índole ejerciendo influencia en el ámbito estratégico a nivel general y por ende en las naciones.

La General Motors, el Rotary Internacional, la Iglesia Católica, constituyen ejemplos de esta categoría de sujetos estratégicos por su significación integral.

2. En el nivel de Estrategia Particular

Teóricamente en este nivel deberíamos identificar aquellos sujetos estratégicos que actúan en un sólo campo de acción específico. Esa actuación, como ya se ha explicitado, puede considerarse unilateral sólo en teoría ya que inevitablemente tiene reflejos secundarios en otros campos. Trataremos de presentar entonces algunos ejemplos ilustrativos de sujetos estratégicos que, en principio, cumplen con esa condición:

a. Tratados, alianzas o coaliciones de naciones

Los ejemplos más fáciles de identificar son aquellos existentes dentro del campo de acción militar, como ser:

- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)

- Organización del Tratado de Atlántico Norte (OTAN)

- Pacto de Varsovia.

En otros campos, si bien existen alianzas que inicialmente se inscriben dentro de una acción específica, sus reflejos en otras acciones pronto tornan muy difícil su identificación dentro del nivel de estrategia particular llevándolas al de estrategia general. No obstante identificamos como ejemplo:

- La Comunidad Económica Europea (CEE)

- La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)

- El Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME)

b. Organizaciones Internacionales

En este caso podríamos incluir todos aquellos órganos subsidiarios de la ONU y de la OEA que actúan en un campo determinado.

c. Empresas o instituciones internacionales

Como fue aclarado en el numeral anterior, entrarían en este nivel aquellas empresas o instituciones privadas con una finalidad específica y que no tuvieran reflejos de significación en otros campos.

SEGUNDA PARTE

ESTRATEGIA NACIONAL

INTRODUCCION

Una vez adoptado el significado y alcance de la estrategia y definidos sus niveles de acción, se desarrolla en la presente Segunda Parte su aplicación por parte de una nación. Motiva este tratamiento más extenso el hecho -ya aludido más de una vez- de ser ésta el sujeto estratégico por excelencia y constituir el caso de mayor interés para quienes están -como nosotros- al servicio de una de ellas.

Antes de entrar directamente al punto central de esta parte, la estrategia nacional, consideramos imprescindible precisar ciertos conceptos que debemos utilizar como base de partida de aquella. A eso apuntan precisamente los Capítulos III y IV en los que se intenta determinar qué entenderemos por nación y todo lo relativo a su conducción, vale decir, qué son los fines nacionales (Bienestar - Desarrollo - Seguridad), los objetivos nacionales y la política nacional, así como también se intenta analizar los medios a disposición de la estrategia nacional (el potencial nacional). En la conceptuación de estos términos hemos adoptado algunas definiciones establecidas oficialmente en nuestro país, ya que si en definitiva es nuestra intención brindar un aporte que tenga su más cabal interpretación en el caso uruguayo, entendimos conveniente aceptar al máximo posible lo que aquí ya constituye doctrina.

En el estudio de la política nacional, se inicia un método para la toma de decisiones que luego se continúa al tratar la estrategia nacional, conformando un esbozo de proceso de planificación de la actividad nacional, que abarca desde la interpretación de las necesidades y aspiraciones individuales y colectivas hasta la elaboración de planes y programas específicos. Dicho método

se plantea sólo a grandes rasgos, esquemáticamente, tal vez que cada paso merecería un estudio más profundo y detallad de mayor volumen que todo el conjunto que aquí presentar

Dentro del mismo, el proceso de formulación de la estrat se desarrolla con mayor minuciosidad en el área de la Seguri Nacional en razón de nuestra vinculación con la misma, aun en rigor y dado el carácter integral que asignamos a la estrate tendría similar importancia y secuencia en el área del Desarro Señalamos asimismo de antemano -como carencias- que no se incursionado en el estudio de una estructura orgánica con ponsabilidades concretas en cada etapa del proceso y que se simplemente mencionado, a vuelo de pájaro, la importancia la información como elemento básico y dinamizador del méto sin entrar a su ciclo de producción, que sería motivo también pormenorizado análisis.

Nuestra pretensión alcanza tan sólo a lograr una prim aproximación en lo que sería conformar una disciplina para formulación de la estrategia nacional, la que en función de conceptuación expresada en el Capítulo II resulta indisolu de la formulación de la política. Esto responde a la tendencia señalada de metodizar las actividades de conducción de naciones, en el bien entendido de que, aunque en definitiva imponderables de la situación pueden invalidar las previsio de cualquier plan, principalmente en el caso de los paí menos poderosos, la disciplina que genera una metodología p la toma de decisiones y su instrumentación, contribuye a q sobretodo en los momentos críticos y bajo las más varia tensiones, esa conducción se realice con mayores posibilidac de acierto. La inspiración o el genio del conductor o profeta cada vez menos frecuente y más difícil en el mundo actu Creemos que los sustitutivos pueden ser la dedicación y trabajo ordenado que alentamos con este aporte.

Por todo lo expresado, pensamos que la proposición de u método no significa un menoscabo a la esencia liberal de u sistema democrático, sino más bien constituye una herramien que permitirá a una nación planificar su seguridad (asegurar s supervivencia) -lo que no es discutido en ningún régimen-, a como también orientar su desarrollo -a través del estado- inclusive intervenir en situaciones críticas del mismo, las qu resultan por demás comunes en los países en vías de desarroll

CAPITULO III

BASES CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL

A. NACION Y ESTADO

1. Hasta aquí hemos mencionado reiteradamente y en forma casi indiferenciada a la nación y al estado. Pero por su carácter de conceptos básicos trataremos de concretarlos ya que no son equivalentes. Ello no significa que nos extenderemos en este punto todo lo que sería necesario, pues de cada uno existe más de un centenar de definiciones y el tratamiento de sus relaciones y diferencias podría dar lugar a un voluminoso tratado. Nuestro interés se centra fundamentalmente en su individualización como sujetos estratégicos y bajo esta óptica trataremos de llegar a conceptuar ambos términos.

2. Comenzaremos por la nación. En principio compartimos el criterio de que, en rigor, sería muy difícil dar una definición más o menos exacta de nación, ya que el fenómeno nacional se presenta de muchas formas y cada una de ellas tiene su particularidad. Pero frente a la necesidad de disponer de una, adoptaremos la del diccionario, que en términos generales traduce las ideas básicas que expondremos luego de su enunciación:

NACION ES UN CONJUNTO O AGRUPACION DE HOMBRES, LIGADOS GENERALMENTE POR UNA COMUNIDAD ETNICA, LINGUISTICA, HISTORICA Y CULTURAL, POR UNAS MISMAS TRADICIONES Y POR ANALOGAS COSTUMBRES Y FINES SOCIALES Y POLITICOS, QUE VIVEN CASI SIEMPRE ESTABLECIDOS SOBRE UN DETERMINADO TERRITORIO.

Evidentemente el elemento indispensable, esencial, para hablar de una nación es el hombre, la colectividad humana. Pero una colectividad que tiene características propias que la diferencian de otras colectividades y le dan unidad y cohesión.

En la definición propuesta se mencionan las más comunes. Todas o parte de ellas pueden conformar un fenómeno nacional, pero también pueden existir otras no específicamente mencionadas aquí.

A veces una de estas características predomina sobre las demás, hecho que ha servido de fundamento para las teorías de algunas escuelas. La alemana (objetivista), por ejemplo, considera a la raza como el elemento básico de la nación. La francesa (subjetivista) en cambio considera como elemento fundamental a la voluntad de un pueblo materializada en la conciencia y querer colectivo, en la convicción de un destino común, es decir, en la unión para los *fines sociales y políticos* si empleáramos los términos de la definición.

El territorio o espacio geográfico no ha sido un elemento condicionante para la existencia de una nación, como lo demuestran algunos pueblos geográficamente dispersos a través de la historia que han mantenido vivo el espíritu de solidaridad nacional (caso judío). Sin embargo, además de ser en muchos casos el amor o apego a la tierra el factor aglutinante, cada vez es menos concebible una nación nómade, por lo que el territorio ya es *casi siempre* (como establece la conceptuación antes dicha) considerado como elemento básico de una nación.

3. El estado por su parte, es generalmente concebido como una entidad u organización política. Constituye un sujeto de derecho internacional para lo cual debe poseer los conocidos componentes:

a. Población (colectividad humana)

b. Territorio (o espacio geográfico en el que sedentariamente vive esa población).

c. Poder (institucionalizado, a través de un gobierno independiente que conduce esa población).

En esencia, el estado es un instrumento de la nación. Por lo tanto es más parte de la nación que lo que ésta es parte del estado.

4. Los conceptos anteriores nos llevan a la consideración de **la nación como el sujeto estratégico típico,** ya que si bien es el estado quien por lo general promueve efectivamente las acciones a emprender, los medios que se utilizan son todos aquellos de que dispone la nación.

Ahora bien, todo esto es totalmente válido cuando un estado corresponde a una nación (se cumple el criterio anglosajón de estado-nación o el principio de las nacionalidades). Pero esta

correspondencia biunívoca entre nación y estado, que ha llevado incluso a la confusión de ambos términos, no se da en muchos casos. La diferenciación de esos conceptos aparece claramente si se tiene en cuenta que la nación es una comunidad esencialmente social y el estado una organización política. Pero desde el punto de vista de la estrategia, cuando un estado abarca más de una nación (caso URSS) o cuando una nación está fraccionada bajo la administración de más de un estado (caso histórico de Alemania), puede surgir entonces confusión en cuanto a la individualización del sujeto estratégico.

Cada uno de estos casos en los que un estado no coincide con una nación, que son cada vez más frecuentes y marcan la tendencia de la época actual, merecerá un estudio particular para la identificación del verdadero sujeto estratégico, en función de quien realmente maneja el poder.

B. LOS FINES NACIONALES.

1. Toda nación vive y lucha en busca de su destino. Este representa la felicidad individual de cada uno de sus integrantes y como consecuencia la felicidad colectiva, la que a su vez es función de la vocación nacional. El estado tiene por cometido primordial promover esa situación en la que cada hombre pueda lograr su destino realizándose plenamente y en la que la nación tenga el lugar deseado en la humanidad. Para ello desarrolla actividades que tienden a satisfacer tanto las necesidades y aspiraciones (espirituales y materiales) individuales como las de la comunidad nacional.

Dentro del estilo de vida democrático-occidental, la idea fundamental es satisfacer prioritariamente las necesidades y aspiraciones de la persona humana (primarias, secundarias y terciarias) a través de una situación social general que lo posibilite (*). Estos intereses individuales, proyectados e integrados en la conciencia y querer colectivo de la población constituyen las necesidades y aspiraciones nacionales cuya concreción representa el fin supremo de la nación y por ende del estado.

(*) La filosofía política determinante propuesta por nuestras FF.AA. en el actual proceso establece: *Desarrollo de una política nacional que mantenga permanentemente centrada la atención en la persona humana y en la libertad individual y colectiva dentro del orden y la seguridad...*

Ellas son la expresión de ser nacional que, como hemos visto, está integrado por un pasado común, un destino también común alcanzable a través de la empresa o proyecto nacional y la adhesión individual y colectiva incondicional a esa empresa.

Esa situación ideal a que toda nación aspira según su óptica, es denominada de diversas maneras. En muchos casos es conocida como el *bien común*. También se la conceptúa como el *bienestar* ya que cualquiera sea la definición que se adopte lleva implícito este concepto en sus dos formas: material y espiritual (*). Adoptaremos en adelante esta última denominación principalmente por analogía con la propuesta doctrinariamente por nuestras FF.AA. y consideraremos el BIENESTAR como el fin nacional fundamental.

2. Las necesidades y aspiraciones nacionales consideradas en su conjunto se presentan bajo dos aspectos fundamentales:

a. **El engrandecimiento de la comunidad**, caracterizado por el ideal de progreso y perfeccionamiento constante. Este aspecto se identifica con el concepto de *DESARROLLO NACIONAL* en su acepción de *situación en la que las necesidades espirituales y materiales de la comunidad son satisfechas en forma adecuada y oportuna*. Esta situación no es estática sino que varía con la evolución del conocimiento humano (ciencia y tecnología) y se obtiene a través de un proceso dinámico constante al que llamamos también DESARROLLO (sería otra acepción) y que mueve todos los recursos de la nación.

b. **La supervivencia de la nación**, caracterizada por su existencia, su libertad de acción y la libre disponibilidad de sus recursos.

La situación en la que se garantiza lo anterior y que debe ser concurrente con el proceso de DESARROLLO para el logro del BIENESTAR, es llamada *SEGURIDAD NACIONAL* y constituye motivo de estudio detallado en F. de este capítulo.

(*) **En nuestro país, ese fin supremo ha sido conceptuado por las FF.AA. como** *Bienestar Nacional* (Objetivo fundamental) y definido como: *Situación espiritual y material resultante de la convivencia pacífica de la nación, donde sus habitantes, colectiva e individualmente, desarrollan sus ideales de justicia, libertad, salud, cultura y progreso dentro del estado organizado representativamente en forma republicana, democrática y soberana.*

Estos dos aspectos fundamentales - engrandecimiento de la comunidad (desarrollo) y supervivencia de la nación (seguridad) - constituyen también fines nacionales, verdaderos orientadores permanentes de la acción del estado (*).

3. Esta trilogía de conceptos (BIENESTAR - DESARROLLO - SEGURIDAD) es prácticamente inseparable, no pudiéndose imaginar uno de ellos aislados de los otros dos. La Seguridad y el Desarrollo se influyen y complementan recíprocamente, integrándose para la obtención del Bienestar Nacional, fin supremo de la nación y por tanto del estado.

C. OBJETIVOS NACIONALES

1. Concepto

a. Los fines o propósitos fundamentales de Bienestar, Desarrollo y Seguridad son en general, con pequeñas variantes a las definiciones establecidas, procurados por todos los estados.

Las diferencias sustanciales pueden radicar en la concepción de los mismos y en los procedimientos que utilizan o, dicho de otro modo, en los hechos políticos, económicos, sociales y aún militares, que promueven para conseguirlos, todo lo cual es función de su ideología. (**)

Los fines nacionales, de carácter eminentemente abstracto y permanente, se materializan en la práctica a través de **expresiones concretas** que traducen los intereses o aspiraciones alcanza-

---

(*) No desconocemos la interpretación generalizada del concepto de Seguridad en el sentido de que no constituye un fin en sí mismo sino un medio para que una sociedad *avance sin perturbaciones sustanciales hacia sus metas esenciales u obtenga el marco de protección adecuado para la construcción de aquellas.* Aún aceptándola como válida, entendemos que la Seguridad constituye una situación ideal, de difícil concreción y de características variables según la época que viva el mundo, por lo que en definitiva se transforma en un verdadero fin.

(**) Otorgamos al término *ideología* la acepción más amplia imaginable, que podríamos resumir en: sistema completo de pensamiento que da las bases de la situación ideal de la sociedad (el deber ser), explica las imperfecciones del pasado (la historia) y del presente (el ser, lo que es) y propone guías concretas para la acción tendiente a lograr esa situación ideal.

bles de una nación en una época determinada con los medios disponibles y por tanto en el marco de circunstancias determinadas.

Esas expresiones constituyen los llamados OBJETIVOS NACIONALES hacia cuyo logro se conducen todos los recursos de la nación.

Ellos son la adecuación de los conceptos abstractos de *fines nacionales* al caso concreto de un determinado momento histórico, en términos de situaciones a alcanzar o a mantener. Como consecuencia, del contexto general de los OBJETIVOS NACIONALES surgen las dos grandes áreas de actividad de una nación: la del desarrollo y la de la seguridad. Por consiguiente podrán existir OBJETIVOS NACIONALES DE DESARROLLO Y OBJETIVOS NACIONALES DE SEGURIDAD, o bien habrá Objetivos Nacionales que impliquen acciones en ambas áreas.

Los OBJETIVOS NACIONALES pueden ser de larga existencia anterior o pueden surgir como consecuencia del momento considerado, señalando etapas de la vida nacional que pueden coincidir o no con un período de gobierno. Asimismo pueden estar total o parcialmente conquistados.

b. Aunque los OBJETIVOS NACIONALES no son eternos, ya que como hemos expresado corresponden a una época determinada, su naturaleza y magnitud pueden significar que su consecución requiera plazos muy largos y difíciles de precisar. Por esta razón, normalmente surge la necesidad de fijar OBJETIVOS INTERMEDIOS O COYUNTURALES que, orientados hacia el logro de aquellos, puedan ser alcanzados en plazos más precisamente determinados y teniendo en cuenta los factores favorables o desfavorables (positivos o negativos) del momento.

Los Objetivos Intermedios constituyen concretamente situaciones a alcanzar o hechos a promover en un período determinado frente a determinada coyuntura y están directamente relacionados con la capacidad del potencial nacional. Son por lo general, el punto de partida de todo el proceso de planificación, dando lugar a las políticas y estrategias de Desarrollo y Seguridad. (*)

(*) Los aquí llamados objetivos intermedios, según la conceptuación de otros países, equivalen a los denominados *Objetivos Políticos* u *Objetivos Nacionales Actuales*.

2. Factores negativos para la consecución de los Objetivos Nacionales.

La conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales se ven constantemente amenazados por **factores negativos** de todo tipo (internos y externos; materiales y espirituales; reales y potenciales) que surgen por muy diversas causas y que en distinto grado afectan la aplicación del Potencial Nacional.

A efectos de su presentación y de la identificación posterior de los distintos problemas que crean y las formas de solucionar, superar o evitar los mismos, se propone la siguiente clasificación, hecha en función de la voluntad y poder que detentan:

a. Interferencias

Son aquellos factores negativos que se manifiestan exentos de poder, pudiéndose distinguir a su vez:

1) Obstáculos

Entendiendo por tales, las interferencias de todo orden, normalmente de carácter interno y coyuntural, cuya aparición no se produce como consecuencia de una voluntad opuesta a la acción de la nación considerada.

Ejemplos de obstáculos internos son las catástrofes producidas por la acción de la naturaleza (inundaciones, sequías), las epidemias, etc.

También pueden originarse en el exterior del país, como es el caso de las crisis económico-financieras motivadas por repercusión de situaciones similares de otros países.

Existen otros obstáculos internos que configuran dificultades para la consecución de los Objetivos Nacionales (en particular de Desarrollo) por ser aspectos estructurales negativos que presenta el Potencial Nacional en determinado momento. Son situaciones reales que pueden arrastrarse de tiempo atrás, por lo que su superación puede constituír en sí mismo un Objetivo Nacional. Por ejemplo, un bajo nivel de alfabetismo constituye una limitación para la utilización del elemento humano, por lo que su elevación puede ser un Objetivo Intermedio de Desarrollo,

en este caso en el campo sicosocial. Estos obstáculos constituyen por otra parte puntos vulnerables de la nación que pueden ser explotados en su provecho por intereses contrarios.

La superación de las situaciones creadas por este tipo de obstáculos, pertenece fundamentalmente al área del Desarrollo, como se estudiará oportunamente.

2) Antagonismos

Se caracterizan por evidenciar una actitud voluntaria que se opone a los intereses nacionales, sea en el área de la Seguridad, sea en la del Desarrollo o en ambas, aunque sin emplear medios para producir efectos. Es el caso de países que teniendo producciones económicas competitivas tienen que disputar los mismos mercados.

b. **Presiones o agresiones** (*)

Son factores negativos que se manifiestan a través de una voluntad opuesta que trata de imponerse empleando todo o parte de su poder. En términos jurídicos internacionales, estos factores son fruto de acciones que vulneran voluntariamente los derechos que la nación considera como legítimos.

Dentro de ese grupo podemos diferenciar:

1) Coacciones

Son las presiones materializadas sin violencia, aunque pueden incluir la amenaza de empleo de la misma.

2) Acciones violentas

Se caracterizan por el empleo de la violencia en cualquiera de sus formas, aunque normalmente se identifican por el uso del poder militar o de una fuerza armada.

(*) El término agresión está aquí empleado con un concepto diferente a la definición aprobada por la Asamblea General de la ONU el 14 de diciembre de 1974. Esta restringe esa expresión al uso de la fuerza armada.

3. Factores positivos para la consecución de los Objetivos Nacionales.

A diferencia de los factores negativos considerados precedentemente, existen otros factores que pueden facilitar la consecución de los Objetivos Nacionales. A ellos les llamaremos **factores positivos**, pudiendo ser también de todo tipo (internos, externos, etc.) Estos factores brindan la posibilidad de ser explotados por la nación en provecho propio. En el ámbito internacional por ejemplo, la coincidencia o afinidad entre los objetivos perseguidos por otros estados u organizaciones y los propios puede dar lugar a acuerdos o tratados de ayuda o cooperación mutua que faciliten la obtención de los mismos.

D. EL POTENCIAL NACIONAL

1. Generalidades.

Consideramos al POTENCIAL NACIONAL como el:

CONJUNTO DE RECURSOS Y VALORES ESPIRITUALES Y MATERIALES QUE POSEE UNA NACION EFECTIVA Y POTENCIALMENTE.

De esta definición deducimos los dos aspectos fundamentales que comprende el POTENCIAL NACIONAL:

a. Los recursos espirituales y materiales de la nación disponibles efectivamente en un momento dado, incluyendo aquellos cuya existencia se conoce pero aún no están en condiciones de ser utilizados. **Es el aspecto real**, conocido también como PODER NACIONAL.

Desde el punto de vista de la Seguridad Nacional, estos recursos constituyen el Patrimonio Nacional cuya integridad aquella preserva.

b. Las posibilidades de desarrollo y crecimiento de esos recursos en un futuro previsible. **Es el aspecto potencial** propiamente dicho y comprende todo aquello susceptible de ser transformado en poder en un plazo determinado.

EL POTENCIAL NACIONAL repesenta la capacidad de la nación para la consecución y mantenimiento de sus Objetivos Nacionales, pese a los factores negativos existentes. Esta capacidad no puede medirse o determinarse en forma absoluta, por lo que el Potencial y el Poder Nacional son conceptos que deben considerarse especialmente en relación con los de otras naciones o aún comparados con ellos mismos en otra época. A pesar de ello podemos decir que, en esencia, el Potencial Nacional traduce las posibilidades que tiene una nación de materializar su voluntad, lo que equivale a decir que expresa las posibilidades de esa nación de influir en los acontecimientos futuros.

2. Factores del Potencial Nacional

El POTENCIAL NACIONAL comprende elementos de distinta naturaleza (materiales y espirituales, reales y potenciales) que son expresiones de aquel, capaces de producir efectos preponderantemente de su propia naturaleza. Para su estudio metodológico estos componentes pueden diferenciarse naturalmente, según su índole, constituyendo los tradicionalmente conocidos como FACTORES DEL POTENCIAL que mencionaremos seguidamente.

a. Factor Político

Está caracterizado por la organización política (estructura de gobierno y administración) y el ordenamiento jurídico del estado. A través de éstos se evidencian y materializan los fundamentos políticos y la dinámica y estabilidad política en su doble aspecto interior y exterior. Este último incluye las alianzas, pactos y tratados internacionales.

El factor político encuadra, regula y dinamiza los demás factores facilitando el desarrollo del Potencial Nacional y orientando la aplicación del Poder Nacional a través de la interpretación de las necesidades y aspiraciones nacionales que, como vimos, se concreta en la concepción de los fines y en la fijación de los objetivos nacionales.

b. Factor Económico.

Incluye los recursos naturales e industriales y el sistema económico-financiero que regula el proceso de producción, cir-

culación, distribución y consumo de bienes y servicios, así como también las relaciones económicas internacionales.

Es un factor determinante del Potencial Nacional cuyo valor y grado de desarrollo dan la medida material del poder de un país.

c. **Factor Sicosocial**

Comprende la población considerada en su contexto social bajo los aspectos de: demografía (distribución y movilidad); composición (grupos étnicos, etc.); conductores, líderes, dirigentes y personalidades (este aspecto también es conocido como Factor Biográfico); motivaciones; valores, actitudes y creencias; carácter y moral nacional; desarrollo educativo y cultural; instituciones sociales; opinión pública; medios de comunicación social.

Es otro factor determinante del Potencial Nacional que da la medida del poderío de una nación desde el punto de vista humano.

d. **Factor Militar**

Es representado principalmente por las FF.AA. cuyo valor integral está dado por su doctrina, organización, efectivos, material y armamento, equipamiento y apoyo logístico, instrucción, moral y posibilidades de alianzas. Será estudiado más en profundidad en el Capítulo VI.

3. **Condicionantes.**

Los FACTORES DEL POTENCIAL son condicionados por otros elementos que también deben ser incluidos en el estudio del POTENCIAL NACIONAL y considerados como parte integrante de éste:

a. **Ambiente físico**

También conocido como Factor Geográfico, este elemento comprende el territorio nacional (que incluye superficie terrestre, subsuelo, mar territorial y espacio aéreo), considerado desde el punto de vista de las Relaciones Espaciales (Posición geográ-

fica, situación geográfica relativa, condición geográfica esencial, superficie y forma y límites) y de los Factores Geofísicos (geología, relieve, drenaje, hidrografía marítima, litoral, clima y vegetación).

b. **Ciencia y tecnología**

Consiste en el desarrollo del conocimiento y de sus formas de aplicación práctica para transformar recursos en bienes y servicios, por lo que tiene repercusiones en todas las actividades de una nación y afecta todos los Factores del Potencial Nacional.

4. Creemos necesario reiterar que, pese a las diferenciaciones antes expuestas, cada factor o condicionante del Potencial Nacional puede ser considerado aisladamente sólo con fines analíticos, ya que éste se caracteriza por su unidad integral. La estructura del Potencial Nacional es indivisible y los componentes que analizamos interdependen y se interrelacionan.

5. Análisis y evaluación del Potencial Nacional.

a. Pese al consenso que existe entre los estudiosos de la materia en cuanto al carácter de relativo que tiene el potencial o el poder de una nación, y que fuera anotado anteriormente, se han realizado diversos intentos en el sentido de encontrar una forma de expresar el valor de estos conceptos de manera más concreta, o absoluta, principalmente en el caso de lo que aquí llamamos poder. Estos intentos han culminado inevitablemente en una formulación de tipo matemática. Esta resultancia es comprensible teniendo en cuenta que los comienzos de esta tendencia de los estudios político-estratégicos (décadas del 40 y 50 de este siglo) coincidieron con una época en la que aún primaba el concepto de medios materiales para definir el poder de las naciones. Pero a la luz de acontecimientos posteriores, principalmente los conflictos ideológicos de la década del 60, se fueron identificando otros elementos del poder nacional que aunque incluidos en las formulaciones citadas, resultan difíciles de cuantificar. A pesar de eso, consideramos de interés exponer a continuación, a título ilustrativo, algunos ejemplos de formulaciones concretas del Poder Nacional, que indudablemente contribuirán a delinear este concepto aportando ideas para su evaluación.

EJEMPLO 1 *(*)*

$$PN = \frac{(Mpr + CT. Actpa)}{(G\ Imp + FB)\ ADp}$$

En donde:

PN: Poder Nacional
Mpr: Materias Primas
CT: Conocimiento técnico
Actpa: Actividades de la población adulta.
G Imp: Gastos improductivos
FB: Funcionalismo burocrático
ADp: Actividades destructoras de la población.

EJEMPLO 2 *(**)*

$$Pp = (C + E + M) \times (S + W)$$

En donde:

Pp: Poderío perceptible
C: Masa crítica (población + territorio)
E: Capacidad económica
M: Capacidad Militar.
S: Concepción estratégica (estrategia)
W: Voluntad para llevar a cabo la estrategia (Voluntad Nacional)

EJEMPLO 3 *(***)*

$$Pp = (C + E + M) \times (S + W + P)$$

Esta es una variante de la anterior en la que P significa poder de persuasión (capacidad de convencer o de influir).

b. A esta altura de nuestro trabajo no ahondaremos más sobre este punto ya que la idea a plantear es la de un concepto básico.

(*) *Doctrina de Seguridad Nacional*. Coronel Alfonso Lattuma. Edic. FF.AA. Paraguay - 1974.

(**) *World Power Assessment* - Ray S. Cline. Georgetown University 1975.

(***) Military Review - junio 1977 - Gral. Div. Carlos de Meira Mattos (Ejército de Brasil).

Sentiremos sí, la necesidad de profundizar en el estudio de la valoración del potencial nacional y aún de sus factores en forma parcializada al tratar los procesos de formulación de la política y de la estrategia nacional. En ese momento entonces plantearemos propuestas concretas para valorar el potencial y sus factores. Como se verá, en cualquier caso, para llegar a un valor comparativo, sea conceptual o numérico, es necesario realizar previamente un análisis del potencial que será más o menos detallado según el proceso sea político o estratégico. En el desarrollo de estos aspectos propondremos los métodos para los análisis y evaluaciones mencionados.

E. DESARROLLO

1) Generalidades

El desarrollo de un país, en su sentido más general, es el proceso mediante el cual una sociedad progresa desde su existencia primitiva (tribal) hasta la conformación de una sociedad madura sólida y autónoma, o sea hasta la obtención de su *bienestar*. Como consecuencia y según lo expresado en B. anterior, el desarrollo es un proceso dinámico que conduce a la satisfacción de las necesidades (individuales y colectivas) y de las aspiraciones nacionales. Como éstas se van modificando permanentemente, y alcanzado un nivel se procura otro superior, el desarrollo, en esa concepción dinámica, procura acompañar dicha evolución.

Pero si pretendemos profundizar más su conceptuación nos encontramos con que hay una serie de obstáculos para definirlo precisamente. Algunos autores lo definen en función de indicadores socio-económicos, otros se basan en una concepción filosófica. En síntesis, existen tantas definiciones y conceptos como autores se han ocupado del tema, si bien todos consideran la *realización* del hombre y la sociedad como la meta orientadora del mismo. El problema es entonces definir que entendemos por un hombre y una sociedad *realizados, desarrollados*.

2. Conceptos de crecimiento y desarrollo

Por lo anterior hemos optado por considerar como *crecimiento* todo lo relacionado con la evolución de los indicadores cuanti-

tativos socio-económicos y asignar al *desarrollo* una conceptuación más amplia que comprenda el aprovechamiento por parte de toda la población de los beneficios producidos por el crecimiento y acorde a sus necesidades y aspiraciones.

El crecimiento, como evolución de indicadores cuantitativos, está caracterizado por el aumento de ciertas cantidades tomadas como referencia y por un conjunto de indicadores numéricos, siendo los más utilizados los de producción (PBN - PBI - Renta per cápita etc.). Pero éstos, considerados aisladamente no reflejan necesariamente una realidad de bienestar social, de desarrollo. Sirven tan sólo como elementos de comparación con otras naciones o países.

Por eso son muchos los ejemplos que existen (el de algunos países petroleros es el más gráfico) de naciones con un gran crecimiento pero sin repercusión en el desarrollo, sea porque los beneficios del crecimiento sólo alcanzan a un grupo de la población o bien la masa de ésta no sufre modificaciones en su forma de vida, sea porque los mismos no fueron invertidos en obras de infraestructura ni se diversificaron, o, como es común, porque crece un determinado sector sin que los demás acompañen su ritmo (el moderno, sin modificar el tradicional; el industrial, permaneciendo estancado el agrícola; una región, en detrimento de otra; el de exportación, sin cambios en los otros; el de producción, sin aumento del consumo, etc.)

El desarrollo, siendo como dijimos un concepto mucho más amplio, implica **la adecuación armónica y equilibrada de las estructuras sociales, económicas y políticas de una nación, de modo de tornarlas aptas para hacer crecer de una manera autónoma, acumulativa y durable el producto real global y de beneficiar al conjunto de la población satisfaciendo sus necesidades y aspiraciones.** Esto, sin pretender ser una definición estricta, constituye una conceptuacón operativa -como todas las que adoptamos-. En ella están comprendidos tres aspectos diferentes:

-Que se creen las condicionantes en todos los campos, particularmente en el político y en el sicosocial, para asimilar los cambios que el propio desarrollo impone sin afectar el carácter de estabilidad que la seguridad involucra, de ahí que dichos

cambios deban ser realizados en forma *armónica y equilibrada* (como se mencionó arriba).

- Que la economía pueda realizar por sí misma (autónomamente) el crecimiento de su producto global creando un verdadero circuito de recursos que permita el equipamiento de medios de producción, la distribución de la renta y la financiación de los gastos de consumo e inversión, asegurando al final la disponibilidad de nuevas riquezas.

-Que se produzca la elevación de los niveles de vida de la población, asegurando la comprensión por parte de ésta de los objetivos que se procuran y la coincidencia de éstos con los demás cada habitante y de la sociedad como un todo (satisfacción de necesidades y aspiraciones individuales y colectivas).

3. Carácter del desarrollo.

El desarrollo es integral o global, vale decir que involucra a todo el Potencial Nacional. Sólo por abstracción o comodidad metodológica puede concebirse un desarrollo particularizado a un campo determinado (político, económico, social).

No obstante lo anterior, es común asignar, particularmente en los países en vías de desarrollo, una mayor significación a los aspectos económico y social, de ahí que -inclusive en nuestro país- se hable de desarrollo económico y social, aún en documentos oficiales (*).

4. Problemas de desarrollo.

Los factores negativos para la consecución de los Objetivos Nacionales de Desarrollo determinan situaciones desfavorables que llamaremos *problemas* cuya superación puede pertenecer tanto al área del desarrollo como al de la seguridad. Comentaremos aquí brevemente los problemas cuya solución es resorte fundamentalmente del desarrollo, dejando aquellos que tienen que ver principalmente con la Seguridad Nacional para ser tratados en el literal correspondiente a ésta.

(*) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965 - 1974 - CIDE. Política de la República JCJ - 1974.

Reiterando conceptos expresados anteriormente, ciertos obstáculos y antagonismos determinan problemas (situaciones adversas y oposiciones respectivamente) que el desarrollo debe resolver por sí mismo.

En los países en vías de desarrollo es donde más claramente se evidencian los problemas que mencionamos y donde su eliminación o superación puede constituir en sí mismo un objetivo de desarrollo.

A título de ejemplo y por ser los más comunes podemos citar:

- Existencia de estructuras no integradas o dualistas por falta de un flujo adecuado -entre los diferentes sectores- de personas, bienes, servicios e informaciones (economía desarticulada).

- Inestabilidad en el comercio exterior, por su total dependencia de determinados mercados compradores o abastecedores (economía desequilibrada).

- Insuficiencia de recursos financieros, por falta de capacidad de ahorro interno, oportunidades de inversión, etc.

- Carencias en la infraestructura económica, en energía, transportes, comunicaciones, etc.

- Estrechez del mercado interno, por su reducido tamaño o por no disponer de capacidad adquisitiva.

- Inexistencia de un adecuado sistema de informaciones y de toma de decisiones que posibilite los necesarios cambios en objetivos, comunicaciones y organizaciones.

- Problemas en los recursos humanos o carencias en ciertos sectores, particularmente técnicos.

Como vemos, en los ejemplos mencionados los problemas de desarrollo se presentan tanto en el campo económico, como en los demás y a la vez afectados por las condicionantes geográficas y científico-tecnológicas, todo lo que llevará, como veremos al tratar la política de desarrollo, a un exhaustivo examen de las características de la nación de que se trate, para poder definir exactamente los problemas existentes y a partir de ellos fijar los objetivos de desarrollo a conquistar.

5. Oportunidades

Así como los factores negativos daban origen a situaciones desfavorables para la consecución de los Objetivos Nacionales que llamamos *problemas*, los factores positivos crean situaciones favorables, que definimos como *oportunidades*, y que pueden ser aprovechados para activar o acelerar el proceso de desarrollo en lo interno.

En el ámbito externo, estas oportunidades generalmente producidas por coincidencias de intereses o necesidades de intercambio con otros estados, son explotados a través de convenios, alianzas o acuerdos de complementación o ayuda para el desarrollo.

F. SEGURIDAD NACIONAL

1. Generalidades

a. Concepto

Como ya habíamos expresado (en B-2-b), la Seguridad Nacional es una situación en la que la nación tiene garantizada su existencia y su libertad de acción tanto en lo interno como en lo externo. También hemos ya conceptuado (en D-1-a. anterior), al Patrimonio Nacional como los recursos o valores de la nación, considerados desde el punto de vista de la Seguridad Nacional, situación ésta que debe asegurar la libre disponibilidad de aquel. Adoptaremos como definición instrumental la siguiente:

SEGURIDAD NACIONAL ES EL ESTADO SEGUN EL CUAL, EL PATRIMONIO NACIONAL EN TODAS SUS FORMAS Y EL PROCESO DE DESARROLLO HACIA LOS OBJETIVOS NACIONALES, SE ENCUENTRAN A CUBIERTO DE INTERFERENCIAS O AGRESIONES, INTERNAS Y EXTERNAS (*)

Como síntesis de lo anterior y aún de la propia definición, podemos identificar dos conceptos fundamentales dentro de la Seguridad, según nuestra concepción:

(*) No escapará al lector que ésta es la definición de la Ley Orgánica de las FF.AA. Nº 14.157. Consideramos que siendo prácticamente coincidente con nuestra concepción, su adopción facilitará la comprensión del lector ya acostumbrado a su manejo.

1) *Integridad del Patrimonio Nacional*, dentro de la cual requiere particular atención la *integridad del territorio nacional*, considerada por el Derecho Internacional como la más importante manifestación del derecho de conservación.

2) *Soberanía e Independencia*, que significan actuar libremente tanto en lo interno como en lo externo.

b. **Carácter**

Al igual que el desarrollo, la seguridad es integral. Ello significa que debe cubrir:

1) Todo el Patrimonio Nacional (en otras palabras, todos los Factores del Potencial Nacional), según lo especifica su definición a texto expreso.

2) La acción de la nación en **todos** los campos para la obtención de sus Objetivos Nacionales, es decir, fundamentalmente todo el proceso de desarrollo.

c. **Relación con el Desarrollo.**

Ya se ha hecho una breve mención a la interdependencia entre la seguridad y el proceso de desarrollo que conduce al Bienestar Nacional. Efectivamente, así como no es concebible la seguridad que no sea orientada a garantizar y preservar el desarrollo y consecuentemente el Bienestar Nacional, tampoco pueden concebirse éstos en un clima de inseguridad. Por otra parte, el desarrollo y en definitiva el bienestar promueven mejores condiciones de seguridad.

La necesidad recíproca entre ambos fines se traduce en la práctica en la concurrencia y complementación de sus Objetivos, Políticas y Estrategias.

d. **Responsabilidades**

Son responsables por la Seguridad Nacional en sus respectivos campos de actuación:

1) El Gobierno Nacional.

2) Los órganos cuyas responsabilidades específicas se relacionan con la Seguridad Nacional.

3) Todos los ciudadanos, personas jurídicas y organismos cuya acción puede tener repercusiones en aquella.

2. Problemas de Seguridad

Los factores negativos para la consecución de los Objetivos Nacionales ya presentados son la razón de ser del concepto de Seguridad Nacional. Ellos determinan situaciones desfavorables que denominaremos *Problemas de Seguridad* para la nación en cuestión, cuya previsión, superación o solución pertenecen en la mayoría de los casos preponderantemente al área de la seguridad. En función de los factores negativos a que responden, y partiendo del supuesto que la respuesta propia es de la misma índole, diferenciamos los siguientes problemas:

a. Situaciones adversas

Son aquellas producidas como consecuencia de obstáculos que dificultan la consecución de los Objetivos Nacionales de Seguridad. Consideramos dentro de esta categoría las situaciones que por su magnitud afecten realmente la vida nacional, y que, sin estar incluídas en las siguientes, obligan a adoptar medidas especiales para superarlas.

b. Oposiciones

Los antagonismos dentro del área de la Seguridad crean oposiciones y normalmente provienen de naciones, grupos de naciones o aún de grupos de presión internacionales que persiguen objetivos cuya conquista dificulta la consecución de los propios. Esta situaciones en las que todavía no existe una acción dirigida -empleando un poder- contra la nación, pueden evolucionar transformándose en conflictos.

c. Conflictos no violentos

Las coacciones dan lugar a conflictos no violentos los que generalmente son librados y resueltos en los campos político, económico y sico-social. Esta categorización es válida en la medida que las acciones desarrolladas en esos campos no sean consideradas como violentas.

d. **Conflictos violentos**

Son aquellos surgidos por la ejecución de acciones violentas. Adquieren su máxima expresión en la guerra, conflicto total, librado en todos los campos con predominancia de uso del factor militar.

Todos estos problemas pueden ser a su vez internos o externos en razón del carácter del factor negativo que los provoca y del ámbito territorial al que involucran.

3. **Los Conflictos**

a. **Introducción**

De los problemas considerados, merecen especial atención los conflictos, ya que en todos los casos estarán relacionados preponderantemente con la Seguridad Nacional. Las presiones que los provocan son a su vez producto de variadas fuerzas y tendencias que el panorama mundial presenta en una época determinada y que en muchos casos pueden preverse con anticipación suficiente como para encarar su solución.

Muchos de ellos surgirán al actuar la nación en el concierto internacional y serán consecuencia de diferendos o fricciones producidos con otras naciones, originados en oposición de intereses, ambiciones de predominio, problemas territoriales o en otros términos, se originarán por choques de Objetivos Nacionales. Estos diferendos pueden dar lugar a conflictos en uno o varios campos de actuación de la nación (político, económico, sicosocial, militar) según sean las acciones que el agresor esté decidido a realizar para la conquista de sus objetivos y las reacciones emprendidas por el agredido.

Pero en la vida interna de un país, también pueden aparecer problemas de seguridad; y cuando ellos sean motivados por una voluntad determinada que detente cierto poder, surgirán conflictos que también podrán abarcar uno o más campos de actuación. Estos conflictos internos no son generalmente ajenos a la realidad mundial sino que, aún por el contrario, pueden ser reflejo de ella. De ahí que consideramos necesario realizar a continuación un somero análisis de las causas determinantes de conflictos que el actual panorama internacional presenta.

b. Causas de los probables conflictos actuales

1) La situación actual del mundo presenta a la humanidad dividida en dos bloques -el comunista y el occidental- cuya pugna de intereses y ambiciones de predominio se materializan en oposiciones y conflictos librados en todos los campos. Impulsados por ideologías aparentemente irreconciliables, cada bando actúa valiéndose de procedimientos que le son característicos.

Por un lado, el bloque comunista liderado por Rusia busca la imposición del marxismo-leninismo en el mundo. Para ello, a la luz de las modernas concepciones políticas de *coexistencia pacífica y distensión* y habiendo encontrado en la estrategia de *disuasión nuclear* el punto de equilibrio que elimina la posibilidad de un enfrentamiento directo total por vías de las armas, dirige su acción a la destrucción del orden institucional y a la captación ideológica de los pueblos, principalmente de aquellos en vías de desarrollo, atentando directamente contra su soberanía.

Por otro lado, el bloque occidental se rige por el sistema de vida democrático y por las normas de conducta tradicionales de la civilización occidental. Dentro del mismo, el liderazgo preponderante es ejercido por los EE.UU. de N.A. cuya acción está influida indudablemente por sus objetivos particulares, principalmente el mantenimiento de ese liderazgo y el incremento de su prosperidad económica dentro el esquema capitalista, y por su situación interna. En los últimos años, ilustra claramente al respecto la política de derechos humanos llevada a cabo por su actual administración, ya que ha afectado sensiblemente a muchos países tradicionalmente amigos de EE.UU. (*).

(*) Este esquema bipolarista de la situación mundial puede aparecer a primera vista demasiado simplista, aunque en última instancia lo consideramos bastante real. Ampliamente conocido es el importante papel que juega en el mundo China-Comunista, disputándole el liderazgo del bloque a Rusia e interviniendo en el proceso de expansión comunista, particularmente en los países en vías de desarrollo, aunque con métodos diferentes a los soviéticos. También es razonablemente válida y cada vez más aceptada la teoría de los cinco centros de poder (EE.UU., URSS, CHINA, JAPON y EUROPA OCCIDENTAL), basada en la presunción de que el bipolarismo tenderá a diluirse dando paso a la citada pentarquía. Sin embargo, entendemos que todavía no se han dado las condiciones para aceptar el criterio de los cinco polos de poder ya que si bien pueden considerarse así desde el punto de vista económico, sólo EE.UU. y la URSS son realmente superpotencias con carácter integral. Por otra parte, la presentación de este panorama mundial tiene como finalidad principal identificar el origen y tipo de conflictos a que puede verse enfrentada una nación en vías de desarrollo.

2) Ante este panorama que presenta el mundo, cabría preguntarse si la existencia de esos bloques hace aparecer como imposible que existan diferendos entre países que pertenezcan a uno de ellos. La respuesta es obviamente negativa. Los intereses particulares de las naciones, traducidos en sus Objetivos Nacionales, difícilmente serán concordantes en un todo, ya que responden a necesidades humanas que serán diferentes mientras el hombre exista.

3) Podemos concluir entonces que los conflictos más probables a que puede verse enfrentada una nación democrática en la realidad del mundo actual obedecen a dos causas principales:

a) La oposición de intereses o enfrentamiento de Objetivos Nacionales, que surgen al actuar una nación en procura del Bienestar en el ámbito internacional.

b) La acción del Movimiento Comunista Internacional orientada a la destrucción del orden institucional y a la captación ideológica de los países democráticos, en especial aquellos en vías de desarrollo, a efectos de tomar el poder e implantar en los mismos un sistema marxista-leninista.

4) Todo lo anteriormente expresado conduce a aceptar que la conquista y el mantenimiento de los Objetivos Nacionales de una nación implican una lucha permanente en todos los campos, por lo que su supervivencia y desarrollo se ven constantemente amenazados.

Ello determina que los problemas de seguridad y en particular, los conflictos, merezcan cada vez más una prioritaria atención.

c. Tipos de conflicto

1) De acuerdo al empleo de la violencia

a) Al estudiar los problemas de seguridad para la nación, ya quedó evidenciada una primera clasificación de los conflictos en función del empleo de la violencia:

(i) Conflictos no violentos.

(ii) Conflictos violentos.

Para caracterizar un conflicto, incluyéndolo en una de las categorías mencionadas, debería entonces precisarse el concepto de lo que entendemos por violencia. Ello implicaría internarse en el terreno de las concepciones filosóficas o religiosas relacionadas con la moral, en el sentido de lo que se considera como lícito para imponerse una voluntad sobre otra. Al respecto existen las más diversas opiniones, de lo que son un ejemplo concreto las distintas interpretaciones que han tenido las Convenciones de Ginebra, que en esencia son tan sólo un instrumento jurídico para limitar la violencia desencadenada en la guerra. No es nuestra intención llegar a la verdad sobre este punto, por lo que, sin pretender restar importancia a lo que significaría definir el concepto y la utilidad que prestaría a nuestros estudios, aceptaremos en principio como no violentos, aquellos métodos considerados tradicionalmente como pacíficos, en particular por nuestro país. Como consecuencia y aún aceptando que pueden existir métodos violentos en los campos político, económico y sico-social, caracterizamos indudablemente como tales a los conflictos librados por vía de las armas, es decir aquellos que involucran preponderantemente el empleo del factor militar.

b) El empleo de la violencia admite a su vez una clasificación en tantas categorías como diferentes grados de intensidad se consideren. (*)

2) *De acuerdo al ámbito en donde se originan y desarrollan*

Las agresiones a una nación se producen abiertamente desde el exterior por parte de otra nación, grupo de ellas o instituciones internacionales, o bien se manifiestan en el ámbito interno, pudiendo ser promovidos o apoyadas desde el exterior.

En base a ello podemos establecer otra clasificación de los conflictos:

a) Conflictos internos

b) Conflictos externos

(*) Al respecto, recordamos los diferentes niveles de empleo de la violencia que el General BEAUFRE ha considerado en *Estrategia de la Acción* (Edit. Pleamar -Pág. 83) y que reproducimos más adelante al tratar la Estrategia de Seguridad (Cap. V-Secc. 3).

Ambos tipos se combinan a su vez con las categorías establecidas en función del empleo o no de la violencia.

Los conflictos internos y externos se corresponden directamente con las causas actuales ya identificadas (en b. anterior), aunque los primeros pueden producirse también por razones exclusivamente internas.

4. Oportunidades

En forma similar al caso del desarrollo, los factores positivos para el logro de los Objetivos Nacionales crean situaciones favorables (internas y externas) que ya caracterizamos como *oportunidades*, las que explotadas por la nación a su favor pueden contribuir a obtener las condiciones de seguridad deseadas.

Dentro de esta área de actividad, el ámbito exterior puede presentar coincidencias de objetivos con otras naciones las que son susceptibles de concretarse en pactos de no agresión, alianzas militares, etc.

5. Componentes de la Seguridad Nacional

Al igual que otros conceptos ya analizados, la Seguridad Nacional es indivisible; cualquier perturbación la afecta como un todo. Sin embargo, también como en otros casos, con fines analíticos podemos identificar en ella dos aspectos diferenciables, que coinciden con las causas de los conflictos probables y que asimismo están contemplados en la definición:

a. Uno **interno**, referido a las interferencias o agresiones de cualquier origen o forma que se manifiestan dentro del territorio nacional y que denominamos SEGURIDAD INTERNA o INTERIOR. Este aspecto, como ya se ha comentado, ha cobrado importancia fundamental ya que las acciones características del Comunismo Internacional destinadas a destruir el orden institucional y captar ideológicamente los pueblos ya se han materializado y continúan siendo la amenaza mayor y más probable a que se encuentra expuesta una nación democrática, lo que obliga a encarar prioritariamente los problemas de Seguridad Interna.

b. Otro **externo**, que debe contemplar las interferencias o agresiones provenientes desde el exterior del estado. Este aspecto constituye la SEGURIDAD EXTERNA o EXTERIOR.

G. DEFENSA NACIONAL

1. Concepto

La expresión **Defensa Nacional**, surgida en Europa después de la Primera Guerra Mundial, significó inicialmente el conjunto de actividades nacionales no militares -pero de interés militar- destinadas a organizar la nación para la guerra.

Posteriormente se fue identificando con la actividad militar hasta ser considerada como de responsabilidad exclusiva de las FF.AA.

Modernamente, una vez incorporado al lenguaje corriente de militares y estadistas el concepto de Seguridad Nacional que ya ha sido analizado, la Defensa Nacional es generalmente conceptuada como el conjunto de medidas y previsiones que una nación adopta en todos los campos a fin de lograr la Seguridad Nacional.

La Defensa Nacional constituye entonces un problema complejo, en cuya solución intervienen tanto los responsables de la conducción política, económica y social de un estado, como los Mandos Militares, los que particularmente en momentos de peligro para la Seguridad deben guiar la acción principalísima de las FF.AA. en salvaguardia de la supervivencia y desarrollo de la nación.

La relación indisoluble entre la Seguridad y la Defensa Nacional hace que, aunque conceptualmente diferentes (la primera una situación y la segunda las acciones para lograrla), a menudo se haga referencia indistintamente a ambos conceptos en documentos o asuntos relacionados con esas materias (por ejemplo: Política de Seguridad - Política de Defensa; Plan de Seguridad - Plan de Defensa).

2. Componentes

Con las mismas consideraciones iniciales que para la Seguridad Nacional y en correspondencia con los componentes en ella

considerados, podemos identificar los aspectos siguientes de la Defensa Nacional:

a. La DEFENSA INTERNA, que involucra el conjunto de medidas y previsiones adoptadas por la nación a fin de obtener su Seguridad Interna. Ello significa defenderse frente a las amenazas al orden interno y a las fuerzas morales ya sea por la acción de un enemigo interno declarado o encubierto, o por la acción de los fenómenos de la naturaleza.

b. La DEFENSA EXTERNA, que incluye el conjunto de medidas y previsiones adoptadas por la nación a fin de obtener su Seguridad Externa. Implica la adopción de medidas para prever y solucionar los problemas de Seguridad, en todos los campos, provenientes desde el exterior.

3. Medidas de defensa

Las diferentes medidas y previsiones que una nación adopta a efectos de lograr su Seguridad serán función de los objetivos y políticas establecidas al respecto, así como de las estrategias respectivas. Por lo tanto, las *medidas de defensa*, como así se denominan, no son otra cosa que la instrumentación de aquellas orientaciones y se deducen de los planes correspondientes.

Estas medidas se adoptan en todos los campos de actividad nacional, pudiendo pertenecer a uno o más de uno de ellos. De esta forma podrán existir medidas de defensa políticas, económicas, sico-sociales y militares.

CAPITULO IV

LA POLITICA NACIONAL

2. Componentes

a. Política de Desarrollo y Política de Seguridad

Al tratar los Objetivos Nacionales ya habíamos expresado que en su contexto podían diferenciarse dos grandes áreas de actividad -la del desarrollo y la de la seguridad- ya que aquellos consitían en la concreción de los Fines Nacionales. De la misma forma, si la Política Nacional está referida a la fijación y conquista de los OO.NN., puede concebirse (aunque sea sólo con fines metodológicos) que ella comprende una Política de Desarrollo y una Política de Seguridad Conceptuaremos a ambas seguidamente profundizando en la última.

1) *Política de Desarrollo*

a) *Concepto*

El aspecto de la Política Nacional relacionado con el desarrollo, en su doble aspecto de proceso y objetivo a la vez (nivel de desarrollo a alcanzar) es denominado específicamente Política de Desarrollo, ya que fija los objetivos en este campo y orienta la acción de la nación para su consecución.

Si bien el concepto de desarrollo se encuentra más estrechamente ligado a los factores socio-económicos (sociales y económicos), no debemos olvidar, como ya fuera expuesto al conceptuar el desarrollo, que éste es integral y por tanto una política de desarrollo deberé abarcar todos los campos.

b) *Desarrollo y Sub-Desarrollo*

Debido a la interrelación intensa existente entre las naciones, los diferentes niveles de desarrollo surgen como factores determinantes de las políticas a encarar, ya que obligan a considerar internamente en ellas factores externos que las condicionan. Por tanto hemos creído necesario señalar a esta altura, sintéticamente, las características de los niveles más típicamente diferenciados-desarrollo y sub-desarrollo- para su mejor comprensión.

(i) Naciones desarrolladas

Si bien el desarrollo como ya lo hemos definido es un proceso dinámico, al alcanzar un nivel se procura otro superior, se

A. INTRODUCCION

Todo lo referente a la Política Nacional que se desarrolla en este capítulo constituye una base conceptual necesaria para entrar al estudio de la Estrategia Nacional. Podría haber sido incluído, por lo tanto, en el capítulo anterior. Sin embargo es tratado separadamente por dos razones fundamentales: una, la extensión del texto; otra, la importancia de este elemento dinámico que es la Política Nacional y la correspondencia e íntima relación de su proceso de formulación con el similar de la Estrategia Nacional, todo lo que a nuestro juicio merece un capítulo aparte.

B. CONCEPTO Y COMPONENTES

1. Concepto

Aceptamos -como base de trabajo- que la POLITICA NACIONAL genéricamente es: *EL ARTE Y CIENCIA DE FIJAR LOS OBJETIVOS NACIONALES Y ESTABLECER LA ORIENTACION GENERAL PARA CONDUCIR UNA NACION HACIA LA CONSECUCION Y/O MANTENIMIENTO DE AQUELLOS.*

La gran línea de acción trazada en la forma que indica la definición (establecer la orientación...) se denomina asimismo específicamente POLITICA NACIONAL de esa nación en una época determinada.

La Política Nacional orienta e impulsa el desarrollo del Potencial Nacional para ponerlo y mantenerlo en condiciones de alcanzar el Bienestar, el Desarrollo y la indispensable Seguridad Nacional, a través de la conquista de los Objetivos Nacionales.

conceptúa como naciones desarrolladas a aquellas que han logrado un nivel superior, definido por la existencia de sólidas (fuertes) estructuras políticas, sociales y económicas, articuladas y equilibradas, que permiten un crecimiento significativo de su producto real global (definido por los indicadores universalmente aceptados) y una distribución satisfactoria acorde a las necesidades individuales y colectivas de la población (*).

(ii) Naciones sub-desarrolladas o en vías de desarrollo

En oposición a ello, son consideradas naciones sub-desarrolladas o en vías de desarrollo aquellas que presentan desarticulaciones (unidades no ligadas por flujos de mercaderías, servicios, monedas, informaciones o sólo ligadas a niveles sectoriales, locales o regionales; existencia de dualismo, etc.), o desequilibrios (internamente, entre sectores, regiones, etc., o exteriormente, con otras naciones, de dependencia política, económica, etc), y que por tanto presentan débiles estructuras, índices de crecimiento bajos, una mala distribución de los bienes y servicios y una incompleta satisfacción de necesidades o una inadecuada atención de los niveles de vida. Esto normalmente sucede, sea por una subexplotación de los recursos disponibles en todos los campos, sea por un retraso en el desarrollo de las estructuras (sociales, económicas, o políticas) o en la satisfacción de las necesidades de la población. En el primer caso la política de desarrollo se orientará a una mayor y mejor explotación de los recursos disponibles y en el segundo a la adecuación de las estructuras, articulándolas, equilibrándolas, fortaleciéndolas en fin, de modo de lograr un mayor grado de bienestar, al asegurar una mejor distribución y satisfacción de necesidades.

c) *Sistemas*

En función de lo anterior la política de desarrollo, que fija objetivos de desarrollo y un lineamiento general para alcanzarlos, tenderá a mantener las estructuras - en los países desarrollados - o a articularlas y equilibrarlas para fortalecerlas y cubrir

---

(*) Normalmente se definen los países desarrollados solamente por ciertos indicadores económicos (renta per capita, P.B.I., P.B. per capita, crecimiento de éstos, inflación, etc.), socio-económicos (consumo de energía, acero, cemento, etc. per capita) o socio-sociales (índices de natalidad, mortalidad infantil, sanitarios, centros de enseñanza, niveles de empleo, etc.) pero como hemos reiterado más de una vez, nosotros consideraremos al desarrollo como un concepto global y no sólo en su aspecto de crecimiento.

los niveles de vida elevándolos (particularmente en lo que a salud, nutrición y educación se refiere) - si se trata de países en vías de desarrollo - siempre orientada por la ideología de la nación de que se trate. Así es que normalmente las políticas de desarrollo se encuadran dentro de los sistemas generales que responden a las ideologías predominantes en el mundo de hoy, a saber:

(i) Sistemas Totalitarios/Colectivistas

Abarcan los diferentes sistemas socialistas y el comunista actual. Se basan en la primacía de lo social sobre la persona y en un organización donde el estado detenta el poder total (político - económico - social y militar). Socio-económicamente definen la propiedad colectiva de los bienes de producción y consumo (alguno de estos últimos pueden permanecer en manos privadas) y una acción estatal que, centralizada y planificadamente, asume la dirección de la producción y su distribución procurando el equilibrio de los diferentes sectores y con esto la igualdad y la estabilidad económica.

(ii) Sistemas Democráticos/Liberales

Se basan en la libertad individual y en la primacía de la persona sobre lo social, procurando, a partir de las cualidades individuales y su deseo permanente de mejorar en todos los campos, un mejor nivel de vida dado por la propia capacidad y respeto a los derechos ajenos. Socio-económicamente se asientan en la propiedad privada de los medios de producción y consumo y la libre concurrencia de los diferentes factores, donde el papel central lo desarrolla la actividad privada y donde el estado participa sólo como orientador del desarrollo o como juez en caso de conflictos.

Como fácilmente se comprenderá, en la práctica estos sistemas no se presentan en estado puro, existiendo gran cantidad de variantes y combinaciones entre unos y otros, las que en algunos casos hacen que resulten difíciles de identificar.

Los llamados *sistemas corporativos*, por ejemplo, están basados en las corporaciones de *profesionales* por actividad, en el mantenimiento de los bienes de producción y consumo en manos privadas y en una mayor participación del estado como árbitro y orientador de todas las actividades. Procura evitar la

anarquía del capitalismo (en el liberalismo teórico extremo), sin caer en la colectivización totalmente planificada a nivel central y estructura la sociedad en cuerpos organizados, que el estado regula en aras del bien común.

Una política de desarrollo, debe entonces orientar hacia un sistema (o modelo). El mismo puede ser general (para todos los campos de actividad) o bien se pueden adoptar sistemas diferentes según el campo de actividad, combinándolos o aún introduciéndoles variantes.

2) Política de Seguridad

a) Concepto

Como componente de la Política Nacional, la Política de Seguridad fija los Objetivos Nacionales de Seguridad y orienta la conducción de la nación hacia la conquista de éstos. Esa orientación podrá valerse de medios pacíficos o del empleo de la violencia en función de los problemas de Seguridad reales o previsibles, de ahí que corresponda también a la Política de Seguridad plantear los mismos. Las previsiones se denominan Hipótesis, las que en el caso particular de los conflictos constituyen las llamadas Hipótesis de Conflicto. Dentro de éstas, interesan sobremanera a las FF.AA. aquellas cuya solución involucre preponderantemente al Factor Militar previendo su empleo violento, llamándose en esos casos Hipótesis de Guerra.

b) Componentes

Atendiendo a los aspectos componentes de la Seguridad Nacional, la Política de Seguridad debe comprender:

(i) Una Política de Seguridad Interna, que oriente las acciones en todos los campos destinados a vencer las interferencias y agresiones internas, lo que concretamente se materializa en el mantenimiento del orden interno y la estabilidad institucional.

(ii) Una Política de Seguridad Externa, que oriente la conducción de la nación en el sentido de evitar o vencer las interferencias o agresiones externas.

c) Acciones e instrumentos de la Política de Seguridad

Para enfrentar los problemas reales o previstos, la Política de Seguridad podrá orientar la acción de la nación a través de

diversas acciones e instrumentos, que pueden ser específicas de un campo de actuación o abarcar más de uno de éstos.

Primariamente estas acciones se agrupan en pacíficas y violentas, tipificando así las dos grandes vías de la Política de Seguridad. (*)

(i) Acciones e instrumentos pacíficos

Comprenden aquellos que no incluyen el empleo de la violencia. Cada uno por separado constituye una forma específica de acción por lo que pueden considerarse ya como estrategias.

Entre ellos destacamos los siguientes:

- *Arbitraje* (instrumento político)

Implica la elección de un estado o grupo de personas en acuerdo de las partes enfrentadas, cuya decisión será respetada como solución.

- *Mediación* (instrumento político)

Método similar al anterior, pero en el que el país mediador propone soluciones factibles para el conflicto en cuestión.

- *Negociación* (instrumento político)

Consiste en el acuerdo logrado directamente entre las partes a través de mutuas concesiones.

- *Persuasión* (instrumento político-sicológico)

Es una forma de convencimiento de la justicia de los objetivos que el estado persigue. Puede aplicarse tanto en el ámbito exterior como en el interno.

- ***Disuasión*** (instrumento sicológico-militar).

Este método, consistente normalmente en el desarrollo del factor militar como elemento disuasivo, ha cobrado particular

(*) Nuestro país ya ha trasuntado una orientación general de su Política de Seguridad exterior a través de la Constitución de la República en su Artículo N° 60: *"En los Tratados Internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje y otros medios pacíficos"*.

importancia en la actualidad. Aunque aquí es presentado como una forma de orientar la Seguridad, constituye más propiamente una estrategia como será estudiado en su oportunidad.

- *Bloqueo, boicot y otros instrumentos económicos.*

Los instrumentos económicos obedecen por lo general a orientaciones de la Política de Desarrollo. No obstante, algunos problemas podrán determinar la adopción de alguno de ellos por razones de Seguridad Nacional o como apoyo de la Política de Seguridad. El bloqueo, el boicot, son algunos instrumentos empleados. También se utiliza la amenaza de ejecución de algunos de ellos como se especifica enseguida.

- *Coacción* (instrumento político-sicológico, militar o económico)

Consiste en la amenaza de ejecución de determinadas acciones a efectos de imponer la voluntad al adversario. Dentro de este método se incluyen la amenaza del terror nuclear, de sanciones económicas y de acciones militares.

(ii) Acciones e instrumentos violentos

Como su propio nombre lo indica, son caracterizados por el empleo de la violencia. Por tanto, y reiterando conceptos ya establecidos, la inclusión dentro de esta categoría depende de la conceptuación de la violencia. Como ejemplos típicos de este tipo consideramos:

- *Represión*

Consiste en la contención o neutralización de una acción adversaria o enemiga. Puede ser conducida en los campos político, económico y sico-social en la medida que las acciones emprendidas se consideren violentas. Por lo general se identifica con el uso de la fuerza a través del Factor Militar por lo que se denomina normalmente asociada con los adjetivos *militar* o *armada*.

- *La Guerra*

Este acto supremo de fuerza es aquí incluido solo como una vía de la Política de Seguridad a adoptar para la consecución de

los Objetivos de Seguridad propuestos. Queda excluída de esta mención toda consideración profunda referente a la guerra como fenómeno político, social, económico y por supuesto militar. La trascendencia capital de la guerra en la vida de los pueblos marca indudablemente su característica de recurso extremo para la defensa de los derechos y salvaguarda de los intereses nacionales cuando los medios pacíficos han fracasado. Será tratada más en profundidad en el Capítulo VII.

C. FORMULACION DE LA POLITICA NACIONAL

El proceso de formulación de la Política Nacional desarrolla lo establecido en su definición instrumental (cómo se fijan los Objetivos Nacionales y la orientación para su conquista). Seguidamente se desarrollan las distintas fases cuya presentación esquemática muestra la figura 3.

1. Determinación de los Objetivos Nacionales

Este primer paso puede tener su propia metodología. Como hipótesis de trabajo y experimentación proponemos la siguiente secuencia:

a. A la luz de la ideología y de la Situación Nacional e Internacional actual **definir claramente qué significan los fines nacionales y su proyección futura.** Para nuestro caso sería determinar qué Bienestar se anhela alcanzar en el futuro, en términos de Desarrollo y Seguridad.

Esta definición implica:

1) En lo referente al **Desarrollo**, traducir lo que éste significa para los habitantes y para la nación, lo que se concreta determinando qué necesidades se busca satisfacer, o dicho de otra forma, qué niveles de vida se pretende alcanzar.

2) Con respecto a la Seguridad, precisar qué significa para la nación garantizar su existencia, es decir, asegurar la integridad de su patrimonio, su independencia y soberanía.(*)

(*) La precisión respecto a qué significa *Seguridad* en una época determinada es un concepto propio de cada nación. Para unas representa primordialmente mantener el Statu-quo. Para otras significa expandirse territorialmente a expensas de otros pueblos. La definición presentada en el Cap. III-F-1-a, contiene los aspectos básicos de aquella en lo que, desde el punto de vista nacional, debe traducirse la Seguridad Nacional: tener a cubierto el patrimonio nacional y el proceso de Desarrollo. Este es un concepto generalmente coincidente en los países en vías de desarrollo.

b. **Estudiar la realidad nacional y su tendencia para determinar:**

- **Necesidades de la comunidad,** o sea carencias o insuficiencias en los derechos inherentes al ser humano (a la vida física y espiritual, a la seguridad, etc.) y a las condiciones inherentes a la vida en sociedad (bienes y servicios esenciales).

- **Aspiraciones nacionales,** apreciándolas en términos del anhelo de lograr un Bienestar en los diferentes grupos sociales y estimando el grado de conciencia histórica nacional que generaliza, armoniza y unifica las aspiraciones grupales.

- **Orden institucional vigente,** identificando las organizaciones e instituciones sociales, particularmente la fundamental *el estado*, órgano responsable del proceso anterior de consolidación de aspiraciones grupales en nacionales.

c. Analizar los Objetivos Nacionales existentes y basándose en ellos y en las necesidades y aspiraciones de la comunidad y en el orden institucional vigente, **definir tentativamente los probables Objetivos Nacionales.**

d. Analizar la proyección futura de éstos y confrontarla con el **bienestar anhelado en los campos del Desarrollo y la Seguridad y su proyección para determinar: si realmente significan un** progreso; si existe coherencia entre los Objetivos Nacionales y los Fines Nacionales y sus proyecciones; si son aceptables en lo interno y externo y si es posible su obtención futura.

e. En base a lo anterir determinar concretamente los Objetivos Nacionales que se procurará alcanzar para el logro del fin supremo: el BIENESTAR NACIONAL. Ellos podrán presentarse en forma global o referidos al área con que se relacionan preponderantemente (Desarrollo y Seguridad).

Si algunas de las condiciones establecidas en el literal d. no se cumpliera, deberá reformularse la proyección del Bienestar anhelado y/o modificar los Objetivos Nacionales propuestos reiniciando el esquema presentado lo que conforma un verdadero proceso de aproximaciones sucesivas.(*)

(*) Los Objetivos Nacionales a que hacemos referencia en este literal comprenderían tanto los Objetivos Básicos como algunos de los Permanentes que propone nuestra doctrina (ver Política de la República 1971).

2. Determinación de los Objetivos Intermedios

Como se ha mencionado, los Objetivos Nacionales son de difícil precisión en cuanto al plazo de consecución, lo que por lo general obligará a intercalar Objetivos Intermedios que faciliten alcanzar aquellos. Su obtención deberá fijarse para un período determinado y acorde a las posibilidades reales del país en ese lapso, que están dadas por la capacidad del Potencial Nacional para superar los factores negativos existentes y previsibles y para usufructuar los positivos. La fijación del período mencionado es, por lo tanto, motivo de decisión previa y constituye el plazo para el cual se planificará la actividad del país. Los Objetivos Intermedios representan el largo plazo de la planificación y el punto de partida de la misma.(*)

Para la determinación de éstos podrán seguirse los pasos siguientes:

a. **Diagnóstico de la situación nacional en el marco de la situación internacional.**

Esta etapa del proceso persigue fundamentalmente la identificación de los factores negativos y positivos para la conquista de los Objetivos Nacionales fijados en el paso anterior, así como también proporciona los elementos necesarios para la realización de los pronósticos y diseños de modelos de Seguridad y Desarrollo según se verá en las etapas inmediatas. Para ello visualizamos la necesidad de estudiar dos grandes aspectos: la situa-

---

(*) La fijación del largo plazo, o sea el período para el cual se planifica, depende de la metodología empleada, aunque ésta en última instancia es función del potencial de la nación que se considere. Cuanto mayor sea el poderío, mayores posibilidades existirán de planificar a más largo plazo con perspectivas de éxito. Podrán existir incluso diferentes plazos para algunos objetivos, es decir, es posible que haya un desfasaje de los mismos. Ello será función precisamente de la diferente capacidad para obtener unos y otros, lo que será consecuencia directa de la forma distinta en que los sucesos futuros se prevea que influyan. Dentro de éstos a su vez pueden diferenciarse aquellos que son lógicamente previsibles de acuerdo a las tendencias en curso y aquellos más o menos imprevistos. En *Construir el Porvenir*, el Gral. Beaufre los identifica y analiza acabadamente llamándolos *evolución previsible* a los primeros y acontecimientos a los últimos, destacando que para ambos tipos debe existir una planificación diferente, una más o menos a largo plazo, y otra, sobre *la coyuntura* a corto o muy corto plazo. Nosotros interpretamos que los hechos que podrían incluirse en las evoluciones previsibles (según la óptica de países ricos y poderosos) que constituirían verdaderas coyunturas para los países menos poderosos, ya que éstos son sensibles hasta a los cambios más pequeños.

ción internacional y la situación nacional. Sin perjuicio de su complementación final, seguidamente presentamos el contenido de ambos por separado.

1) Situación internacional

a) En este análisis deben identificarse las grandes fuerzas actuales que actúan en el ámbito regional y mundial con repercusión en la nación considerada, así, como las tendencias de aplicación de las mismas y la posible evolución de ambas (fuerzas y tendencias) en el período fijado tentativamente.(*)

Esta identificación deberá hacerse en lo posible én todos los campos. Así por ejemplo:

- **en el campo político,** fuerzas y tendencias de las organizaciones internacionales (ONU-OEA-etc.), de las potencias mundiales y regionales, etc.

- **en el campo sico-social,** fuerzas y tendencias ideológicas (comunismo, democracia, tercermundismo, etc.) sociológicas (nacionalismos, racismos, religiones, etc.), de comunicación social (medios de comunicación de masas, etc.).

- **en el campo militar,** fuerzas y tendencias de las naciones, alianzas militares, carrera armamentista, escalada nuclear, etc.

- **en el campo económico,** fuerzas y tendencias de potencias económicas, organizaciones internacionales, empresas multinacionales, etc.

(*) Como definicion de fuerzas y tendencias consideramos adecuadas las propuestas en los manuales del Ejército de EE.UU. (RB-100-1 Strategic Handboock y RB-100-1 Manual sobre Estrategia y estudios afines) a saber:

- Fuerza, es una fuente de cooperación o de conflicto que actúa en el mundo o en otros términos, fenómeno que puede servir para aumentar o restringir la aplicación del potencial nacional en procura de los objetivos nacionales.

- Tendencia, es la direccion que toma una fuerza, o de otra forma, es el impacto de una fuerza en un país o area especifica.

Como ejemplos de fuerzas y tendencias mundiales que pueden clarificar la idea sugerimos leer las propuestas por John Collins en *La Gran Estrategia*.

b) Es necesario asimismo detectar tanto los Objetivos Nacionales de los estados influyentes en el ámbito de actuación de la nación propia, como los de las organizaciones y grupos de presión internacionales con repercusión en el mismo. En este sentido, ya en este momento se pueden esbozar las contradicciones internas entre los Objetivos de los estados que tengan influencia directa sobre la nación considerada, las que se profundizarán en la apreciación estratégica realizada para cada problema identificado según se explica seguidamente, por ser vulnerabilidades susceptibles de explotar.

c) Todo lo anterior, (fuerzas, tendencias y objetivos de otros estados, etc.) confrontado con los Objetivos Nacionales propios, permitirá determinar los factores negativos (interferencias y presiones) externos, reales o previsibles que será necesario eludir, superar o vencer, así como también los factores positivos (coincidencias favorables con otros estados, grupos de estados, etc.) que se podrán explotar en provecho propio.(*)

La identificación primaria de los problemas que ocasionen los factores negativos y las oportunidades que determinen los factores positivos, debe permitir extraer conclusiones, respecto a si esos problemas pueden ser resueltos o disminuidos considera-

---

(*) Un ejemplo por demás ilustrativo de cómo realizar esta confrontación es comentado por el General Beaufre en *Estrategia de la Acción* (III.5.Dinámica de la sicología: interacción de los objetivos políticos - pag. 92 - Edit. Pleamar). En el mismo la comparación se hace teniendo en cuenta la prioridad dada a los objetivos por los propios estados, concluyéndose en una clasificación de éstos de acuerdo a los grados de oposición o similitud de sus objetivos políticos con los propios según la siguiente escala:

- Conflicto	-Guerra total -Guerra limitada -Guerra - Paz -Paz - Guerra
- Estabilidad Política	-Paz absoluta -Neutralidad absoluta -Neutralidad favorable
+ Alianza	-Alianza parcial -Alianza formal -Alianza total

En nuestro método, esta clasificación tendría plena aplicación en el campo de la Seguridad Nacional

blemente con una modificación de los Objetivos Nacionales o de su prioridad si existe, teniendo en cuenta las oportunidades existentes.

2. Situación nacional

Deberá evaluarse el Potencial Nacional, suma de los recursos materiales y espirituales que posee la nación, más sus posibilidades de incremento en el período considerado. Para ello deberá hacerse un estudio analítico de cada uno de sus factores (estimación de recursos) y descubrir sus tendencias naturales a fin de poder desarrollarlos hasta niveles determinados. Particularmente en los Factores Económico y Sico-Social es necesario conocer los niveles de vida existentes o sea en qué medida se hallan satisfechas las necesidades y aspiraciones de la población.

También habrá que analizar la situación interna en todos los campos y, a la luz de la situación internacional, interpretarla para determinar las interferencias y presiones dominantes que se oponen a la conquista de los Objetivos Nacionales, así como los factores positivos capaces de estimular su concreción.

Estas interferencias o presiones podrán ser consecuencia de la propia situación nacional o reflejos de la situación internacional, de intereses de otros estados o de grupos de poder nacionales o internacionales, que se deberán enfrentar para el logro de los Objetivos Nacionales. Del mismo modo deberán tenerse en cuenta los obstáculos previsibles en base a la experiencia (caso de las catástrofes naturales).

b. Determinación de los Objetivos Intermedios de Desarrollo

1) Basado en lo definido en el literal anterior, particularmente en el Potencial Nacional y sus posibilidades, se realizará un **pronóstico** de desarrollo para el período considerado, para obtener un panorama de la situación futura de no mediar acción alguna para anular las interferencias y presiones existentes o previsibles.

2) A partir de los Objetivos Nacionales en el área del Desarrollo y de la realidad nacional actual, se definirá un **modelo** que

represente el nivel de desarrollo a que se aspira llegar en el periodo. Dicho de otra manera significa qué necesidades y aspiraciones deberán satisfacerse en el mismo.

El diseño del *modelo* (o como también se llama, el perfil de la imagen objetivo) constituye tal vez el punto más difícil de todo el proceso, para el que es necesario evitar al máximo la introducción de elementos subjetivos.

3) De la confrontación de los dos aspectos anteriores (modelo y pronóstico), surgirán dimensionadas las interferencias y presiones a superar, que dificultan la conquista de los Objetivos Nacionales de Desarrollo. Algunas de éstas podrán tener repercusiones en el área de la Seguridad por lo que serán consideradas para la fijación de los Objetivos Intermedios de Seguridad.

4) Las situaciones a alcanzar o hechos a realizar -específicamente en el área del Desarrollo- para eludir, neutralizar o vencer las interferencias existentes o previsibles en el periodo considerado y explotar concurrentemente las oportunidades que brindan los factores positivos, obteniendo el nivel de vida a que se aspira en el modelo, constituyen los OBJETIVOS INTERMEDIOS DE DESARROLLO, los que si es necesario serán ordenados según un orden de prioridad. De no ser posible superar las interferencias que surgen de la confrontación, deberá redimensionarse el modelo disminuyendo el nivel a alcanzar o, lo que es lo mismo, formular Objetivos Intermedios menos ambiciosos.

c. Determinación de los Objetivos Intermedios de Seguridad

1) Deberá realizarse en forma similar un pronóstico de nuestra realidad y del contexto internacional y ver como encaja aquella en esta imagen futura del mundo tratando de determinar si tendrá las aptitudes necesarias para hacer frente a los peligros que pueden presentarse, de seguir con la tendencia actual.

2) Igualmente al paso anterior, a partir de los Objetivos Nacionales en el área de la Seguridad y de la situación nacional e internacional y su probable evolución, se definirá el **modelo** a

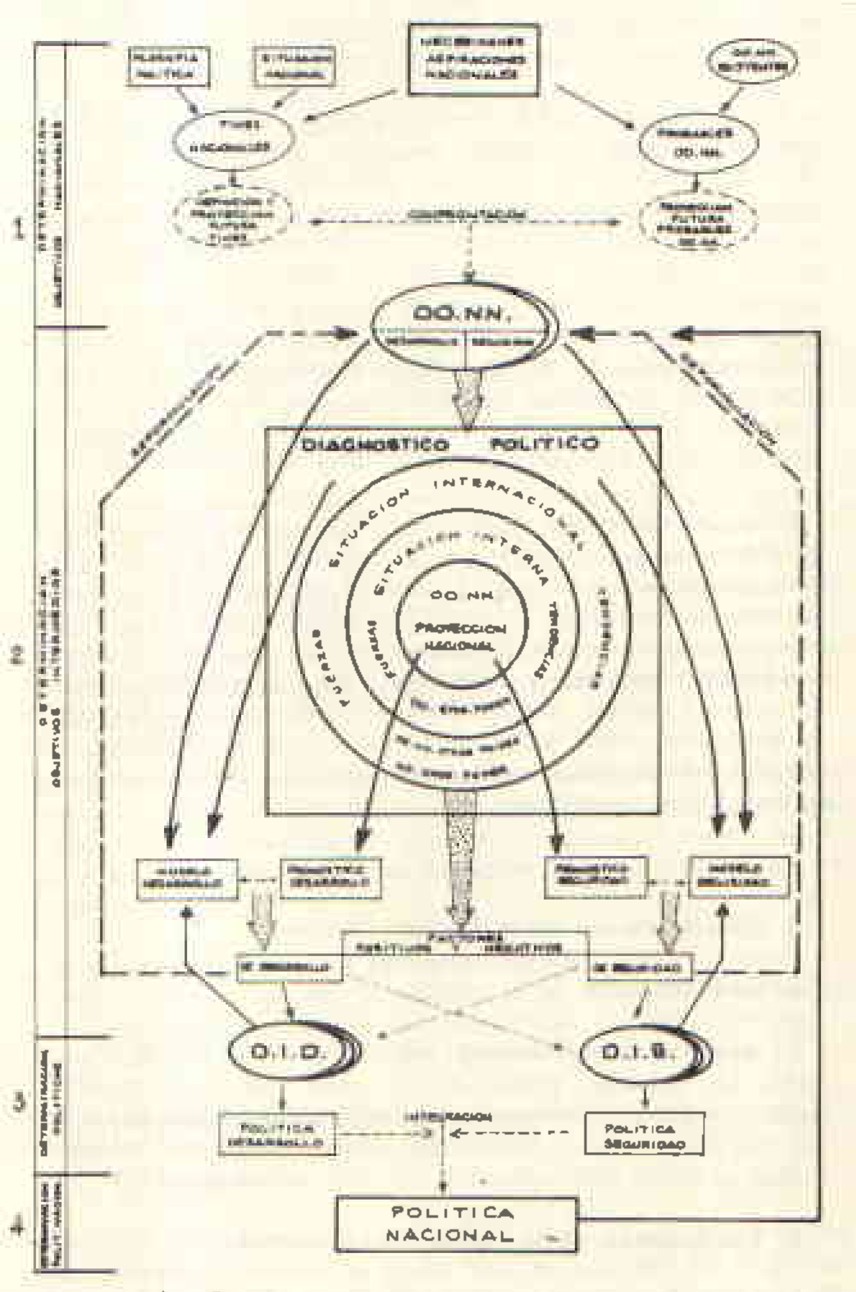


Fig. 3 - Formulación de la política nacional

alcanzar en el período considerado. Este no es una imagen teórica diseñada sólo en base a intereses y aspiraciones, sino compatible con las posibilidades reales.

3) De la confrontación de los aspectos anteriores (pronóstico y modelo) surgirán los factores negativos que dificultan la concreción del modelo de seguridad propuesto para el período, así como también los factores positivos que pueden facilitarla. Estos factores deberán modificarse o complementarse con los que puedan surgir del análisis de los Objetivos Intermedios de Desarrollo y que en función de las interferencias o presiones que existirán para su consecución, pueden generar situaciones con repercusión en el área de la Seguridad. Inversamente los aspectos de seguridad pueden implicar repercusiones en el Desarrollo en la medida que el Potencial Nacional deba incrementarse para su aplicación en el área de la Seguridad.

4) Las situaciones a crear y los hechos a realizar para superar las interferencias y presiones y aprovechar las oportunidades alcanzando los niveles de Seguridad propuestos en el modelo, constituyen los OBJETIVOS INTERMEDIOS DE SEGURIDAD, los que, si corresponde, deben ser ordenados según su prioridad. Las limitaciones que puedan surgir por dificultad en vencer las oposiciones citadas, pueden llevar a modificar tanto los aspectos de seguridad como los de desarrollo, con reajustes en ambos campos que permitan unificar los modelos del país propuestos para el lapso considerado.

3. Determinación de la Política Nacional

a. Generalidades

El proceso de formulación de la Política Nacional es, como todos los métodos propuestos en este trabajo, esencialmente inductivo determinándose la misma por integración de las Políticas de Desarrollo y Seguridad, razón por la cual planteamos inicialmente la determinación de éstas por separado.

b. Formulación de la Política de Desarrollo

Los Objetivos Intermedios de Desarrollo son el punto de partida de todo el proceso de planificación.

Para alcanzar cada uno de estos Objetivos pueden existir varias opciones o alternativas, debiéndose elegir las mismas en base a los elementos de juicio surgidos del diagnóstico político realizado anteriormente. Las opciones elegidas constituyen las Políticas correspondientes a cada Objetivo Intermedio, que integradas en conjunto constituyen la Política de Desarrollo.

Esta podrá enunciarse en forma global o bien particularizada para cada Factor.

El contenido de la Política de Desarrollo no es otra cosa que el **Concepto Político** que se emite respecto a la conducción de la nación en esta área de actividad, el que orienta a la estrategia correspondiente y por ende a todo el proceso de planificación del desarrollo.

Es en este momento del proceso, al definir la Política para la conquista de los Objetivos Intermedios, que pueden surgir problemas a enfrentar para la consecución de los mismos. Corresponde entonces realizar el planteamiento de estos problemas en forma concreta sean reales o hipotéticos. En el área del desarrollo sólo consideramos las situaciones adversas y oposiciones ya **que los conflictos, aunque originados en esta área, pertenecen a la de la seguridad.**

Para superar las situaciones adversas y oposiciones y/o conquistar los Objetivos Intermedios en caso de no surgir aquéllas, normalmente se encarará una planificación general (excepcionalmente se planificará para una situación adversa u oposición en particular).

El planteamiento de los problemas citados deberá contener el Objetivo Intermedio que lo origina, la adversidad u oposición, las causas reales y aparentes, circunstancias, campos de acción y plazos previsibles en que puede presentarse el problema.

c. Formulación de la Política de Seguridad

1) Generalidades

La Política de Seguridad debe orientar la acción de la nación **para alcanzar y mantener, si es del caso, en principio los Objetivos** Intermedios y en última instancia los Objetivos Nacionales de Seguridad. En la misma forma que para el desarrollo, aquellos

constituyen el largo plazo de la planificación. Una vez examinadas las opciones o alternativas posibles, en base a los elementos de juicio surgidos del diagnóstico, se determinarán las políticas correspondientes a cada Objetivo, las que se integrarán constituyendo las Políticas de Seguridad Interna y Externa, cuya consolidación a su vez configurará la Política de Seguridad de la nación. Esta integración deberá efectuarse tratando de solucionar las fricciones que puedan haber surgido entre las distintas políticas particulares para cada Objetivo Intermedio de Seguridad lo que puede significar pequeñas modificaciones en las mismas.

La enunciación de la Política de Seguridad se hará normalmente en términos de acciones e instrumentos a emplear en forma general para conquistar los Objetivos Intermedios. De esta forma, la Político de Seguridad puede establecer de antemano el tipo o forma de estrategia que se aplicará. Su contenido constituye el **Concepto Político** referente a la acción de la nación para la Seguridad en general y para la conquista de cada objetivo en particular.

Surgirán en este momento del proceso los problemas a enfrentar en la dimensión que razonablemente se pretende darles, ya que las Políticas mencionadas significan en esencia las acciones o reacciones a adoptar frente a los factores negativos y positivos existentes o previsibles ya considerados para formular los Objetivos Intermedios. Esa magnitud que se pretende asignar a cada problema es posible que en la práctica no se materialice tal como fue prevista en esta forma especulativa ya que las acciones y reacciones de los adversarios o enemigos no pueden ser gobernadas. Ello puede determinar cambios sustanciales en toda la planificación consecuente. Pero de cualquier manera esta identificación primaria de los problemas constituye una primera aproximación razonable -repetimos- que da pie al resto del proceso. Evidentemente todas las previsiones deberán ser flexibles para ser adaptadas a los cambios que el devenir de los acontecimientos imponga.

El planteamiento de esos problemas, en forma más o menos concreta, se traduce en situaciones reales (problemas reales) o hipotéticas (hipótesis).

La solución de los conflictos requerirá, como veremos posteriormente, una planificación por separado dada su trascendencia.

Las situaciones adversas y oposiciones, teóricamente también darían lugar a planificaciones por separado. En la práctica, teniendo en cuenta que esos problemas se enfrentarán normalmente en los campos político, económico y sico-social, el planteamiento se hará fundamentalmente en forma conjunta, determinando la elaboración de un solo plan para enfrentarlos.

Los problemas reales se están viviendo en el momento, por lo que su solución ya está en marcha y los estudios al respecto entran primordialmente en el terreno de la conducción.

Estudiaremos un poco más detalladamente las Hipótesis de Conflicto y en particular de Guerra ya que pueden involucrar o involucran la preparación y empleo del Factor Militar en forma preponderante.

2) Planteamiento de los conflictos reales e Hipótesis de conflicto

El planteamiento de cada conflicto -real o hipotético- debe contener:

a) La finalidad que se persigue al término del conflicto, que no es otra cosa que el objetivo que lo motiva.

b) El o los adversarios o enemigos, determinando en caso de ser varios cuál es el principal.

c) Las causas reales y aparentes, circunstancias, campos de acción y plazos previsibles en que podría presentarse el conflicto.

d) La actitud previsible de otros países, considerando principalmente aquellos aliados reales o potenciales y determinando las consecuencias de esa actitud en el desarrollo del conflicto.

Puede incluir además los Objetivos Estratégicos para cada campo, cuando su determinación resulte clara para el nivel de decisión política. En caso contrario, que es lo normal, la fijación de los Objetivos Estratégicos se hará posteriormente en el proceso de formulación de la estrategia.

En términos matemáticos, la hipótesis o la situación real planteadas constituyen la *letra* del problema a resolver.

d. Integración de las Políticas de Desarrollo y Seguridad

De la integración de las dos anteriores y de su coordinación, surgirá la POLITICA NACIONAL, consistente en normas generales de conducta que orienten la acción de la nación hacia el logro de sus Objetivos Intermedios (a largo plazo) o aún los Objetivos Nacionales si es del caso. Esta integración deberá tender a eliminar los desajustes y contradicciones principalmente en lo que tiene que ver con la orientación general respecto al empleo y desarrollo del Potencial Nacional.

D. INFORMACION POLITICA

Todo el proceso de formulación de la Política Nacional, especialmente el análisis de la situación internacional y de la situación nacional, se nutre de la información disponible, por lo que su eficiencia depende de la veracidad y exactitud de ésta. Ello implica la existencia de órganos dedicados a producir la información necesaria, la que, fundamentalmente en los más altos niveles, deberá ser fruto de profundos y detallados análisis.

En lo referente al exterior de una nación, la información normalmente es obtenida a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y de los Servicios de Información (Inteligencia) especializados. La información interna, en lo referente a la seguridad, generalmente es producida por los Servicios de Información correspondientes; en lo que interesa al desarrollo, si bien es ideal su centralización, en la mayoría de los países la información necesaria se encuentra dispersa en diferentes órganos e instituciones

Como el título de este literal ya lo señala, denominaremos *información política* a ésta que consideramos como elemento integrante del proceso de formulación de la Política Nacional. Aclaramos no obstante, que por lo general esta información es considerada dentro del rótulo *información estratégica*, denominación que aquí hemos reservado para la que se maneja dentro del proceso de formulación de la Estrategia Nacional, como se apreciará oportunamente.

CAPITULO V

ESTRATEGIA NACIONAL

GENERALIDADES

A. CONCEPTO Y COMPONENTES

1. Concepto

En el Capítulo II habíamos convenido en llamar **Estrategia Nacional** a la estrategia general en el caso de aplicación por parte de una nación.

Precisaremos el concepto definiendo la **ESTRATEGIA NACIONAL** como:

"ARTE Y CIENCIA DE PREPARAR Y EMPLEAR EL POTENCIAL NACIONAL PARA CONQUISTAR Y MANTENER LOS OBJETIVOS FIJADOS POR LA POLITICA NACIONAL".

Ello significa que la Estrategia Nacional debe preparar los recursos disponibles -real y potencialmente- y aplicarlos a efectos de brindar el máximo apoyo a la Política Nacional establecida.

2. Componentes

a. De la conceptuación anterior deducimos dos aspectos diferentes relacionados con las distintas tareas que implican preparar (por un lado) y emplear (por otro) los recursos nacionales:

1) Uno, estructural, por lo que la estrategia en íntimo enlace con la política debe analizar la capacidad del Potencial Nacional, prepararlo para su aplicación y determinar la creación de nuevos recursos en función de las necesidades y carencias detectadas en todos los campos.

2) Otro, operativo, que se relaciona con la concepción de las acciones estratégicas a realizar, lo que significa decir en qué forma serán empleados los distintos factores del potencial para solucionar los problemas y aprovechar las oportunidades.

Ambos aspectos implican en síntesis preparar los medios y concebir acciones específicas dosificando los mismos.

b. Asimismo, conforme a las áreas ya identificadas (Desarrollo y Seguridad) dentro del contexto general de los Fines y Objetivos Nacionales y de la Política Nacional, podemos deducir que la Estrategia Nacional comprende una ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD.(*)

B. EL AMBIENTE ESTRATEGICO

Como se ha expresado reiteradamente, las naciones se desenvuelven en el ambiente internacional. Ellas son los actores clásicos dentro del escenario mundial y la actuación de cada una persigue la conquista de sus respectivos objetivos nacionales. Esa actuación es en definitiva -según nuestra terminología- reflejo de su Política Nacional y de su Estrategia Nacional y para ella emplea fundamentalmente la expresión real de su potencial: el Poder Nacional.

Ya hemos citado también la tendencia actual del mundo en el sentido de fraccionarse cada vez más en estados cuya existencia independiente responde a las más variadas motivaciones, lo que aumenta en forma creciente la dificultad para individualizar las entidades nacionales o -en otros términos- los factores aglutinantes de las comunidades sociales.

Pero no sólo las naciones y/o estados actúan en el ámbito mundial. Organizaciones internacionales de diferente índole (política, económica) en las que están representadas diversas naciones, empresas transnacionales cuyos intereses son ajenos a los intereses de cualquier estado y muchos otros variados tipos de entidades -ya considerados en el Capítulo II-D-, también se interaccionan con la vida de las naciones, dando al panorama del orbe una complejidad siempre creciente.

En medio de este mosaico de fuerzas que se entrecruzan y poderes que se enfrentan es que toda nación transita en busca de su destino, empleando sus medios para sortear las vallas que se oponen a la obtención de los objetivos que se ha fijado y que traducen -según su enfoque- la materialización de aquel. Ese es entonces el ambiente que sirve de marco a la Estrategia Nacional.

(*) Este desdoblamiento de la Estrategia Nacional además de mantener la simetría correspondiente a las áreas del Desarrollo y la Seguridad -ya señalada en el contexto de los Fines, Objetivos y Política Nacional- traduce el carácter integral de la estrategia que mencionamos en el Capítulo II-B-2-b y que se visualiza plenamente en el caso de una nación.

A este marco exterior debemos agregar el ámbito interno de cada nación, dentro del cual también se aplica la Estrategia Nacional. Muchas veces constituye el escenario que requiere mayor atención, no sólo porque en el ambiente físico de una nación normalmente están radicados los mayores medios de su potencial (la preparación de éste se hace entonces fundamentalmente *adentro*), sino también porque los objetivos prioritarios pueden ser internos, aún siendo reflejos de situaciones exteriores, como hemos visto al tratar la Seguridad Nacional.

C. ACCIONES ESTRATEGICAS Y SU DIMENSIONAMIENTO

1. Por propia definición la estrategia se concreta a través de acciones (preparar, emplear). En el caso de una nación conceptuamos como acciones estratégicas a las acciones emprendidas para ejecutar la Estrategia Nacional, preparando y/o aplicando el Potencial Nacional.

Una acción estratégica, especialmente en el aspecto operativo, se materializa o -como algunos autores dicen- se dimensiona, fundamentalmente, en términos de espacio, tiempo y medios que se emplean. A estas tres dimensiones básicas (muy asimilables a términos de física: espacio, tiempo, masa) debemos agregar una cuarta, la maniobra estratégica, factor dinámico que regula a aquellas en cada situación (fase) y relaciona y determina la secuencia de las sucesivas situaciones.

Analizaremos a continuación brevemente estos parámetros de la acción estratégica, desde un punto de vista nacional.

2. El espacio estratégico

Este concepto se refiere indudablemente al ámbito de aplicación de la estrategia, bajo un enfoque preponderantemente geográfico. Además del espacio en que se emplea la estrategia en forma global, podrán existir diferentes espacios estratégicos según sean los medios aplicados, es decir, que habrá medios que se aplican en un espacio y otros empleados en otro. En términos generales el espacio o área de actuación estratégica de una nación está relacionado con su poder. En efecto, las grandes potencias aplican su estrategia en todo el mundo, en tanto los países pequeños, o en vías de desarrollo, normalmente circuns-

criben su estrategia a un ámbito regional que lógicamente incluye su propio territorio. No obstante, el espacio estratégico puede depender de la política de una nación. Así, un país aislacionista limitará su acción estratégica principal a su espacio territorial, mientras que otro, expansionista o de tendencia al relacionamiento internacional, considerará un espacio estratégico muy amplio. La determinación del espacio estratégico depende asimismo de las necesidades existentes de atender problemas con naciones que ejercen su influencia sobre la nación considerada.

3. El tiempo estratégico

Las acciones estratégicas y en última instancia la propia Estrategia Nacional como un todo se desarrollan en un tiempo determinado. La fijación de los tiempos o plazos para acciones a realizar u objetivos a conquistar se concreta en las etapas de estudio (formulación) correspondientes.

No obstante esos plazos pueden sufrir alteraciones en función de los cambios que la situación vaya presentando.

4. Medios

Los medios que prepara y acciona la Estrategia Nacional no son otra cosa que el propio Potencial Nacional como se deduce comparando la definición de aquella con la propuesta en el Capítulo II-B-1. Vale decir que todos los factores y condicionantes del mismo deben ser tenidos en cuenta por la Estrategia Nacional para ser aplicados en pro de la consecución de los Objetivos Nacionales. Esto es válido tanto para la Estrategia de Desarrollo como para la de Seguridad, aunque cada una exija, de acuerdo a la situación, la preparación y aplicación preponderante de algunos de esos factores.

Los medios definen entonces -en tanto pertenezcan a un factor determinado -campos de acción (político, económico, sicosocial, militar) específicos o bien conforman, si son de más de una especie, el campo de acción general propio de la estrategia nacional como un todo.

5. Maniobra estratégica - Actitudes

Este elemento de la acción estratégica rige en cierto modo los demás, dimensionándolos en cada fase prevista y determinando a su vez la secuencia de las fases y su relacionamiento. E.

ingrediente que caracteriza singularmente a la maniobra estratégica es la actitud. Normalmente identificamos dos actitudes básicas -la ofensiva y la defensiva- con sus diferentes matices. Podemos agregar que la actitud estratégica puede dar la tónica general de una estrategia, en este caso nacional, como también pueden identificarse diferentes actitudes frente a diferentes problemas a enfrentar (objetivos a conquistar). Evidentemente la actitud estrátegica en alto grado es función de los medios disponibles y marca una posición espiritual inicial, que podrá variar en razón de la evolución que el desarrollo de la estrategia tenga.

Los términos *ofensiva y defensiva* son fácilmente imaginables en una estrategia de seguridad y más aún en una estrategia militar. Pensamos que no sucede lo mismo con la estrategia de desarrollo, aunque aquí los hemos generalizado con fines analíticos esquemáticos. La actitud ofensiva aplicada a la estrategia de desarrollo podría asimilarse a la voluntad, agresividad o mantenimiento de la iniciativa para conquistar los objetivos de desarrollo. La defensiva se asimilaría a una actitud más contemplativa y de reacción frente a los problemas de desarrollo.

6. Conclusiones

Todas las consideraciones establecidas sobre las acciones estratégicas y su dimensionamiento podrían haberse realizado al tratar la estrategia en términos abstractos, en el Capítulo II. No obstante pensamos que ayuda a su mejor comprensión, la presentación a la luz de un caso concreto y más aún en el caso del sujeto estrátegico típico: la nación.

Es obvio que los parámetros analizados están estrechamente vinculados entre sí, no pudiéndose fijar ninguno de ellos sin tener en cuenta los demás. El área de aplicación y el plazo de una acción estratégica deberán estar acordes con los medios a utilizar, los que a su vez serán función de las disponibilidades de la nación en el momento considerado.

De ahí que muchas veces el éxito de una estrategia esté directamente relacionado con su dimensionamiento equilibrado, el que deberá, para ello, ser racional y realista.

D. INFORMACION ESTRATEGICA

Con respecto al proceso de formulación de la Estrategia Nacional caben las mismas consideraciones establecidas en el Capítulo anterior con relación al similar de la Política Nacional en el sentido de la dependencia de la información para su eficiencia y de la necesidad a esos efectos de órganos especializados.

Así como es prácticamente imposible delimitar con precisión donde termina la política y empieza la estrategia, también lo es definir hasta que punto una información es política y no estratégica y viceversa. En términos teóricos podríamos decir que la información estratégica deberá ser más detallada en razón de la necesidad de comparar los potenciales de las naciones eventualmente enemigas con el propio, por ejemplo en el área de la seguridad. Asimismo, siendo la esencia de la estrategia la aplicación de los recursos, éstos deberán ser conocidos en la forma más acabada posible, tanto para su aplicación frente a un problema de seguridad como para alcanzar un objetivo de desarrollo.

Sobre el tópico de la información estratégica existe una abundante bibliografía adonde recurrir, lo que nos exime de mayores comentarios.

E. FORMULACION DE LA ESTRATEGIA NACIONAL

En la misma forma que para la Política Nacional, la formulación de la Estrategia Nacional en el proceso que proponemos se efectúa por integración y consolidación de las Estrategias de Desarrollo y de Seguridad, lo que significa armonizar las mismas eliminando las contradicciones o incompatibilidades que existan entre ambas.

Ese punto debería tratarse, conforme a lo expresado, luego de estudiar por separado la formulación de dichas estrategias componentes, habiendo sido ubicado aquí sólo por razones de ordenamiento formal.

Esta etapa del proceso, que hemos enunciado en esta forma tan sencilla y elemental, puede llegar a ser tremendamente complicada, lo que es fácilmente deducible una vez que se estudien las diferentes formas que puede adoptar la Estrategia de Desarrollo y las variedades posibles para formular la Estrategia de Seguridad.

No hemos encontrado para su desarrollo un método que pueda, ya no ser tomado como padrón, sino apenas servir como una guía muy general. Pensamos que las soluciones surgirán una vez que se tengan los elementos a la vista, no pudiéndose determinar *a priori* una u otra manera de consolidar las estrategias componentes.

Es indudable sí, que deberán examinarse muy a fondo los plazos propuestos para los distintos objetivos fijados, las prioridades y la asignación de medios para la conquista de aquellos, ya que son estos aspectos los que más frecuentemente está expuestos a colisiones y descoordinaciones.

SECCION 2

ESTRATEGIA DE DESARROLLO

F. INTRODUCCION

El presente trabajo -por razones ya expuestas con anterioridad- profundiza fundamentalmente en los aspectos de Seguridad. Sin perjuicio de ello, al igual que en los capítulos anteriores, hemos creído conveniente hacer una muy suscinta referencia a la Estrategia de Desarrollo, no sólo por su trascendencia en toda planificación nacional que se encare, sino por su estrecha relación con la Estrategia de Seguridad, particularmente en lo que a preparación del potencial se refiere y a la necesidad de una adecuada coordinación entre ambas, para conformar la Estrategia Nacional.

G. CONCEPTO

Partiendo del concepto expresado en la Sección 1 de este Capítulo podemos definir la Estrategia de Desarrollo como:

ARTE Y CIENCIA DE PREPARAR Y EMPLEAR EL POTENCIAL NACIONAL PARA CONQUISTAR Y MANTENER LOS OBJETIVOS FIJADOS POR LA POLITICA DE DESARROLLO

Será por tanto tarea de la Estrategia de Desarrollo el preparar los recursos de la nación asegurando su crecimiento adecuado y aplicarlos de modo de lograr una eficaz satisfacción de las aspiraciones y necesidades de la población en esta área. También deberá contemplar las necesidades de desarrollo del potencial que la seguridad exige.

Los componentes presentados al conceptuar la Estrategia Nacional quedan perfectamente identificados en la Estrategia de Desarrollo: **estructural** en tanto que preparación y adecuación del potencial nacional a las necesidades del País; y **operativo** en lo que concierne a la aplicación, vale decir, la definición de las acciones estratégicas que permitirán alcanzar los objetivos fijados.

H. MODELOS ESTRATEGICOS DE DESARROLLO

Después de los milenios de historia de la humanidad, se encontrado no muchas fórmulas para resolver el problem cómo alcanzar el desarrollo. Actualmente esas fórmulas con yen verdaderos prototipos o modelos, que con mayores o m res variantes son aplicados por la mayoría de las naciones y dentro de nuestro esquema configuran las estrategias tip desarrollo.

En rigor, sólo sería posible hablar de Estrategia de Desa en aquellos países que emplean técnicas de planificación lo menos prácticas de orientación estatal en materia socio-e mica. Es precisamente a partir de la difusión de tales prá en el mundo -hecho relativamente reciente- que comien emplearse el vocablo *estrategia* fuera de su tradicional á militar, vinculado a otros campos de la conducción nacion

Normalmente en el área del desarrollo todos los est apuntan a tratar el tema bajo la óptica socio-económica, ya como vimos, son estos aspectos los que más ligados es aquel concepto. Nosotros entendemos que el mismo deb integral y por tanto, sólo presentaremos las opciones exist desde el punto de vista de la planificación. Así podemos renciar a título de ejemplo los modelos indicativo e impe

1. Estrategia indicativa

Cubre una perspectiva general del desarrollo, establec indicaciones y previsiones en lugar de objetivos obligatori establecen unos pocos objetivos por sectores como orienta y solamente se imponen objetivos fijos en aquellos secto base que corresponden normalmente a sectores nacional por razones de seguridad. De esta forma, se prevé un fu no se impone, se comparte la resonsabilidad entre el público y el privado, se fijan direcciones generales p desarrollo espontáneo y se actúa modificando ciertas estru pero preservándolas. Algunos de los instrumentos de vale este modelo son: normalmente, el instrumento fis control del mercado financiero, el diálogo con los dife sectores; y excepcionalmente, el control del intercambio e de grandes desequilibrios o razones de dependencia.

2. Estrategia imperativa

A diferencia de la anterior fija objetivos obligatorios por sectores, asegura el control absoluto del estado (nacionalización total) se impone un futuro predeterminado y se elimina la espontaneidad del sistema. En síntesis se basa en un monopolio total del estado en todos los sectores apoyado en una *fe determinista* de un futuro bien definido.

Estos modelos, presentados con finalidad ilustrativa, son teóricos y como tales será muy difícil encontrarlos en la realidad en estado puro. De cualquier forma, sea en teoría o en la práctica, no es difícil reconocer en cada uno de ellos o sus variantes, formas operativas que responden en principio a los sistemas presentados como opciones políticas y en última instancia a las grandes ideologías que orientan a casi todas las naciones del mundo: las democráticas y las totalitarias.

Como expresáramos anteriormente, el desarrollo ha sido visualizado, generalmente desde un punto de vista socio-económico, por lo que muchos modelos operativos existentes han sido diseñados en función de elementos de esa naturaleza. Es así que se habla de modelos de desarrollo de base agrícola, industrial, agroindustrial, etc; pero, en rigor, su concepción pertenece por entero al nivel de la Estrategia Particular, en este caso económica.

J. FORMULACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. Proceso.

La necesidad de una planificación, por lo menos indicativa, puede ser discutible en los países altamente desarrollados, pero no lo es en países en vías de desarrollo como el nuestro. Esto se debe a que, tanto la falta de recursos propios que aseguren un crecimiento adecuado, como la existencia de estructuras imperfectas (que no aseguran una adecuada circulación de bienes y servicios y por ende una satisfacción acorde a las necesidades) y las vulnerabilidades inherentes al subdesarrollo, obligan a una mayor participación del poder del estado, la que sólo se puede manifestar a través de la acción planificada y controlada.

Por tanto encararemos la formulación de la Estrategia de Desarrollo desde esta óptica, siguiendo el método de lo particu-

lar a lo general. Será necesario partir de un diagnóstico estratégico detallado, que enfrente al inventario pormenorizado de los recursos con los problemas de desarrollo a superar (establecidos por la política) para luego establecer los objetivos estratégicos a conquistar y la forma de empleo, en cada caso, de los recursos nacionales (potencial nacional), lo que constituirá la estrategia de desarrollo en cada campo. Todas ellas integradas y consolidadas conformarán la Estrategia Nacional de Desarrollo.

2. Planificación

Intrumentada la misma en acciones a realizar se constituirá en el Plan de Desarrollo Nacional para el período considerado. A partir de él podrán establecerse los planes regionales globales o por factores (fig. 6).

Finalmente a partir de ambos o de uno cualquiera de estos planes, se establecerán los programas o planes anuales detallados, de los cuales surgirán los proyectos técnicos respectivos, o sea la estructuración detallada en forma, tiempo y recursos de cada una de las tareas a encarar. (Es muy común utilizar la palabra programa como la planificación total del desarrollo de un problema en particular; por ej: programa suelos, programa recursos humanos, etc.; aquí está utilizado en el sentido de plan anual o programa presupuestal).

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD

K. CONCEPTO Y COMPONENTES

1. Concepto

Continuando con el criterio de conceptuar los términos en forma instrumental integrando el contexto general del trabajo presentado, definimos ESTRATEGIA DE SEGURIDAD como:

"ARTE Y CIENCIA DE PREPARAR Y EMPLEAR EL POTENCIAL NACIONAL PARA CONQUISTAR Y MANTENER LOS OBJETIVOS FIJADOS POR LA POLITICA DE SEGURIDAD"

Este concepto es en esencia prácticamente coincidente con el de estrategia (a secas) propugnado por muchos autores que vinculan esta disciplina a la solución de los conflictos, particularmente mediante el empleo de la violencia o de la fuerza (Ver Capítulo II-A).

Por eso incluiremos en esta sección varios aspectos que normalmente son tratados como generalidades dentro de la estrategia y que en nuestro caso, dados los conceptos que proponemos, pueden visualizarse mejor o más adecuadamente vinculados a la seguridad. Tal es el caso de los *modos*, *modelos*, *niveles de empleo de la fuerza y principios estratégicos* que se desarrollan en literales siguientes.

2. Componentes

Conforme a los aspectos componentes identificados en la Política de Seguridad, correspondientes a su vez con los similares de la Seguridad Nacional, podemos establecer que la Estrategia de Seguridad comprende:

a. **Una Estrategia de Seguridad Interna** que establece las acciones destinadas a conquistar los Objetivos de Seguridad Interna siguiendo la orientación de la Política respectiva.

b. Una **Estrategia de Seguridad Exterior** que visa la preparación y el empleo del Potencial Nacional para conquistar los Objetivos de Seguridad Exterior, según la orientación de la Política correspondiente.

L. EL AMBIENTE ESTRATEGICO BAJO EL ENFOQUE DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Bajo la óptica total de la Estrategia Nacional identificamos anteriormente el escenario dentro del que una nación vive y se desenvuelve, caracterizándolo por la pluralidad de actores que son las naciones y/o estados, las organizaciones internacionales, las compañías transnacionales, etc. Desde el punto de vista específico de la Estrategia de Seguridad, y en función de los factores positivos y negativos que se deduzcan y los consecuentes problemas y oportunidades que planteen, todos esos actores aparecerán ya con una actitud determinada para la nación propia. En el tratamiento de los factores negativos y positivos (Cap. III-C-2 y 3) y de los problemas tanto de Seguridad como de Desarrollo (Cap. III-E-2 y F-2), ya se esboza una clasificación de los participantes influyentes en la vida de la nación, relacionada con el grado de oposición o coincidencia de intereses con ésta.

Para complementar esas ideas se nos ocurre como muy ilustrativo presentar aquí la clasificación propuesta por el General Beaufre (Estrategia de la Acción -Cap. III - 1) en la que distingue cuatro grupos de participantes:

- El propio país, que es el centro del razonamiento.

- Las naciones y otras entidades cuyos intereses coinciden más o menos completamente con la nación en cuestión y serán por lo tanto aliados más o menos formales.

- El o los adversarios principales, que constituyen el obstáculo a vencer para alcanzar determinado objetivo.

- El resto del mundo, que no tiene intereses afectados por el problema en análisis, pero que puede tener, en diversos grados, una influencia favorable o desfavorable.

En síntesis, y en esencia, el ambiente estratégico bajo el enfoque de la Seguridad Nacional o sea el que rodea a la

Estrategia de Seguridad, se caracteriza por la existencia de uno o más adversarios o enemigos frente a un determinado problema y por las actitudes de alianza (para la nación propia o con el o los adversarios) o de neutralidad de los demás actores de la escena internacional. Hacemos aquí la específica diferenciación, dentro de nuestro esquema, entre adversario y enemigo en función de que protagonice una presión no violenta o violenta respectivamente.

M. EL EQUILIBRIO ESTRATEGICO

Una vez configurado un problema de Seguridad real o hipotético con todos sus elementos (ver Planteamiento de Conflictos-Cap. IV), particularmente un conflicto, la Estrategia de Seguridad apuntará a imponer la voluntad propia sobre la del (de los) eventual (es) adversario (s) o enemigo (s) para conquistar el Objetivo Intermedio respectivo, siguiendo la orientación de la Política de Seguridad correspondiente.

A esos fines, históricamente está demostrado que la decisión se obtiene rompiendo el equilibrio estratégico del adversario o enemigo o, dicho de otra forma, provocando el desequilibrio en favor propio.

Entendemos por equilibrio estratégico a la situación de estabilidad entre dos entidades opuestas, determinada por:

- un equilibrio comparativo de sus diferentes medios (o fuerzas) estratégicos, tanto en el aspecto cualitativo (métodos, técnicas y características operacionales) como en el cuantitativo.

- un equilibrio interno de cada una dado por el balanceado dimensionamiento de su estrategia nacional tanto en sus aspectos interno como exterior.

La ruptura del equilibrio estratégico implica necesariamente la determinación del centro de gravedad del adversario o enemigo para actuar sobre él, y es consecuencia de la materialización de una ventaja estratégica lograda por una o más acciones.

N. MODOS ESTRATEGICOS.

1. No podemos sustraernos a presentar dentro de esta sección los conceptos de *modos* estratégicos, acudiendo una vez más al General Beaufre. Esta cita, infaltable en todo ensayo o texto moderno de estrategia, encuentra cabida perfecta dentro del tratamiento de la Estrategia de Seguridad por las razones que se acotan en K-1 de este Capítulo. En efecto, partiendo de la base de que el término *fuerza* significa no solamente la fuerza militar empleada efectivamente en la guerra, sino también la utilización que se puede hacer de la sola existencia de esa fuerza - por lo tanto su amenaza - así como del empleo de todo medio no militar de violencia, el autor francés categoriza los modos de acción de la estrategia en función del papel que juega en ellos la fuerza (*). Para nosotros esto se aplica específicamente a la Estrategia de Seguridad para la resolución de problemas de seguridad y muy particularmente de conflictos.

De esta forma, se distinguen dos grandes categorías:

- **el modo directo**, en el que la fuerza militar juega un papel principal.

- **el modo indirecto**, en el que la fuerza militar, si se emplea, juega un rol secundario y a veces auxiliar.

Dentro de nuestra concepción, la opción entre estos modos tiene en principio una connotación *política* ya que presentamos como vías de la Política de Seguridad el uso o no de la violencia. No obstante, el posterior desarrollo de los modos directo e indirecto que realiza el General Beaufre entra indudablemente en el terreno de la estrategia.

A continuación presentamos un resumen de la concepción de Beaufre de ambos modos de estrategia general, como un esquema básico de las formas de acción estratégica en el área de la seguridad.

(*) Estrategia de la Acción - Cap. V.

2. Estrategia de modo directo (Estrategia Directa)

a. La estrategia de modo directo (Ver figura 4), busca la decisión por el empleo o la amenaza de empleo de las fuerzas militares como el medio principal. La adopción de este modo debe ser consecuencia de una estudiada decisión política que parta de la conclusión inequívoca de una neta superioridad en el campo militar (caso de Alemania frente a Polonia en 1939) y/o de la constatación de que ningún otro medio sería eficaz para solucionar el problema (caso de Israel).

No obstante, en todos los casos el empleo de las fuerzas militares no representa sino una parte de la acción estratégica directa (no olvidemos que es una estrategia general), debiéndosela ayudar con acciones en los otros campos (político, económico, sicosocial).

b. Concepción de la acción militar

1) Se basa en el objetivo político de la acción estratégica encarada. El mismo define el tipo de acción (defensiva-ofensiva) y los resultados deseados, que podrán ser importantes (capitulación completa), medianos (objetivos limitados) o menores (golpe de parada).

2) Teniendo en cuenta lo anterior y las posibilidades del enemigo, se fija el objetivo militar, el que puede tener un carácter absoluto, como por ejemplo un carácter geográfico de importancia política, económica o sicológica, o un carácter relativo, como asegurar un espacio geográfico (una *prenda* que se considere suficiente) o ganar tiempo por medio de una demostración de fuerza.

3) Una vez elegido el objetivo militar se determinan los medios militares a emplear, lo que es un problema ya de nivel estrategia particular.

4) Pero previamente debieron definirse las condicionantes de otros órdenes que encuadran el campo de acción de la estrategia militar, como por ejemplo: el ritmo de la acción, los niveles de acción militar políticamente aceptables, el grado en que se debe cuidar la población (lo que determina si se pueden emplear

determinados medios y armas como la aviación, el bloqueo o productos químicos) y la existencia de zonas en las que se afecta a otras naciones neutrales.

A la luz de este cuadro de condiciones se deducirá si la acción militar tendrá la eficiencia decisiva que se busca. En caso negativo deberá modificarse la concepción militar, sea aumentando la acción en ese campo en detrimento de algunas condicionantes (políticas por ejemplo), sea disminuyendo los objetivos militares, o bien en definitiva adoptando otro medio principal - una estrategia indirecta- lo que demostraría que la decisión política inicial fue errónea.

c. Concepción de las acciones no militares

Se basa en la idea de buscar las acciones en los campos no militares que contribuyan mejor al éxito de la acción militar. Para ello se consideran esquemáticamente 3 fases dentro de ésta:

- **Preparación,** en la que lo fundamental es la preparación de las fuerzas militares. Para contribuir a ello las acciones económicas y sicosociales generalmente involucran un importante esfuerzo financiero-económico y la preparación sicológica de la opinión pública nacional. En el campo político por su parte es necesaria una acción tendiente a mostrar la legitimidad de la acción militar prevista, tanto en el interior como en el exterior de la nación. Para esto puede buscarse (si no la hay) una causa nacional. Asimismo debe procurarse el aislamiento del enemigo y la concreción de alianzas o neutralidades en los casos que interesen.

Paralelamente es necesario estudiar las reacciones del adversario para atacar sus vulnerabilidades. La fase de preparación es capital pudiendo depender de ella todo el éxito de la nación.

- **Ejecución,** durante la cual el esfuerzo en los campos no militares debe ser intensificado para paralizar elementos hostiles, activar simpatías y explotar sicológicamente los resultados favorables de las operaciones militares. También es necesario considerar las reacciones del enemigo y aún la eventualidad de

fracaso de lo que surgirán planes de acción, reservas a constituir -tanto económicas como militares- y hechos políticos a promover en el ámbito internacional.

- Explotación, en la que es fundamental referirse exactamente al objetivo político, sin desviarse del mismo por los compromisos o por los éxitos militares. Las acciones políticas y sicológicas deben continuar para beneficiarse con todos los apoyos posibles. Aquí se evitará que el enemigo desarrolle una estrategia indirecta para durar.

Todas las previsiones y variantes mencionadas en cada fase configuran un plan de estrategia general que debe apuntar a valorizar y explotar el éxito de la acción militar. Esto significa que cuánto más importante sea ésta más apoyo debe dársele en otros campos a efectos de evitar un fracaso por el error de dejar librado todo a la suerte de la acción militar (Caso intervención anglo-francesa en Suez - 1956).

d. Limitaciones de la estrategia directa

Dada la creciente interdependencia de las naciones y de las opiniones públicas es necesario que la acción directa alcance sus objetivos rápidamente a fin de crear un hecho consumado internacional. De no ser así se corre el riesgo de que el enemigo prolongue la decisión por una estrategia indirecta. Para ello es imprescindible el uso de medios militares rápidos y adecuados.

Todo esto, que de por sí es una condicionante, es tanto más indispensable en la medida que la acción directa, se vea condicionada por varias limitaciones. Algunas de ellas podrán ser:

- la disuasión nuclear que obligue a mantener la acción por debajo de cierto nivel a fin de evitar que mediante una escalada de violencia se llegue al empleo de armas atómicas como un recurso desesperado.

- las condiciones locales de la lucha, desde el punto de vista técnico o político.

- la inestabilidad sicológica del teatro de operaciones, que puede determinar que los éxitos militares clásicos sean anulados por la resistencia popular o la guerrilla.

e. Estrategia de aproximación indirecta.

Este tipo de estrategia preconizada por Liddell Hart (Ver Anexo 2), constituye una variante de la estrategia directa, según el esquema de los *modos* del General Beaufre, que nosotros hemos adoptado. En efecto, ella busca la decisión por medio de la victoria militar -por definición es estrategia directa- pero tratando en la preparación de la batalla de desgastar al enemigo por todos los medios, a efectos de llegar a librarla en las mayores condiciones de superioridad posibles.

3. Estrategia de Modo Indirecto (Estrategia Indirecta)

a. La estrategia de modo indirecto (Ver figura 4) es aquella en la que el resultado deseado se alcanza principalmente a través de medios no militares. Las acciones militares se emplean en forma limitada, sirviendo de apoyo, de reserva o de equilibrio al resto de las acciones.

Las razones de elección de la estrategia indirecta pueden ser limitación de la libertad de acción, limitación de los niveles de empleo de la fuerza, limitación de los medios disponibles y como consecuencia, limitación de los medios militares, por lo que todas estas limitaciones dificultan el empleo de la estrategia directa.

El primer elemento a determinar es la libertad de acción propia que proporciona la coyuntura, asegurando su conservación y aumento de ser posible y buscando paralelamente disminución de la que disponga el enemigo. Pero todo ello c... la particularidad de que ella depende casi enteramente de acciones realizadas fuera del espacio geográfico donde se espe... alcanzar determinados resultados -la zona misma del conflic... dejando a las operaciones que se encaran dentro de éste ... muy pequeña parte. Esa diferenciación geográfica determina ... diferentes maniobras que comprende la estrategia indirecta ... maniobra exterior y la maniobra interior.

b. Concepción de la maniobra exterior

La maniobra exterior tiene por finalidad central asegurar ... máximo de libertad de acción, paralizando al enemigo a tr... de los más variados procedimientos de disuasión: desd...

apelación al respeto por las normas del derecho internacional hasta la amenaza de empleo de armas atómicas si se dispone de ellas.

El escenario de la maniobra exterior es prácticamente el mundo entero con excepción del espacio geográfico directamente envuelto en el conflicto. Ese *tablero mundial*, como le llama Beaufre, tiene un valor decisivo ya que posibilita el uso de la acción sicológica como medio principal, siendo precisamente en el campo sicológico donde se pueden compensar las inferioridades materiales, obteniendo efectos morales y aún materiales en la población propia, en la del enemigo y en la del orbe entero.

Es en el campo sicológico donde se enfrentan las voluntades y allí se captan las voluntades amigas y se desgastan las voluntades enemigas. El desarrollo de voluntades amigas depende de la propaganda y la organización hechas a favor de un tema político concebido en función del ambiente y del objetivo y teniendo en cuenta las tendencias sicológicas del momento. La elección de esta línea política es fundamental, pudiéndose captar *causas* abstractas para ser explotadas en beneficio propio, como por ejemplo la *no proliferación de armas nucleares*, la *no intervención*, los *derechos humanos*, etc. El desgaste de las voluntades enemigas se efectúa en base a la explotación de sus vulnerabilidades, de sus contradicciones particularmente a nivel político y de sus limitaciones para la acción.

En esencia, la estrategia indirecta arriesga lo esencial de su juego en la maniobra exterior que realiza fuera de la zona de conflicto y fundamentalmente a través de la acción sicológica, cuyo objetivo es mejorar el efecto de las voluntades favorables sobre las resistencias enemigas y disminuir el provecho que de éstas pueda extraer el enemigo, de forma de aumentar la libertad de acción propia y reducir la de aquél.

La maniobra exterior es común a todas las variantes de maniobra interior que se verán y tiene en todos los casos un papel igualmente decisivo.

c. Concepción de la maniobra interior.

Una vez conseguido cierto margen de libertad de acción, en base a él se concibe la maniobra interior, que se desarrolla

dentro del espacio geográfico en conflicto. Para ello se tienen en cuenta tres variables: las fuerzas materiales, las fuerzas morales y el tiempo. Si las fuerzas materiales son superiores a las del enemigo, las fuerzas morales pueden ser menores y la maniobra corta. Si contrariamente hay inferioridad de fuerzas materiales, se deberá compensar con fuerzas morales superiores y una maniobra larga. De esta forma se diseñan las dos grandes modalidades de maniobra interior:

1) En etapas sucesivas

Esta modalidad, llamada por el propio Beaufre de la alcachofa (alcaucil) y también conocida como del salame, se desarrolla por medio de la conquista de objetivos sucesivos relativamente modestos. Cada etapa debe conducirse rápidamente, sea por estrategia directa o indirecta, y finalizar con una detención antes de iniciar la siguiente, luego de haber concretado, -en el caso de ser estrategia directa- en base a la superioridad de fuerza un hecho consumado indiscutible, que sirva de base para la negociaciones (caso de Hitler de 1936 a 1939).

Son condiciones indispensables para esta maniobra la libertad de acción proporcionada por la maniobra exterior y que objetivo sea lo suficientemente limitado como para no provoc la reacción internacional.

La maniobra militar debe obtener el éxito rapidamente, a b de sorpresa y velocidad, consiguiendo el hecho consumad que se aspira antes de la reacción internacional (48 horas co mínimo), pues de lo contrario puede caerse en una lucha larga duración corriendo el peligro de la derrota (Ejemplo fracaso de la invasión comunista en Corea).

2) Por laxitud

Consiste en llevar al enemigo, muy superior en fuerzas riales, a admitir conclusiones o forzarlo a renunciamientos do contra él medios limitados en una lucha de larga dur

Esta lucha se lleva a cabo fundamentalmente en los c militar y sicológico.

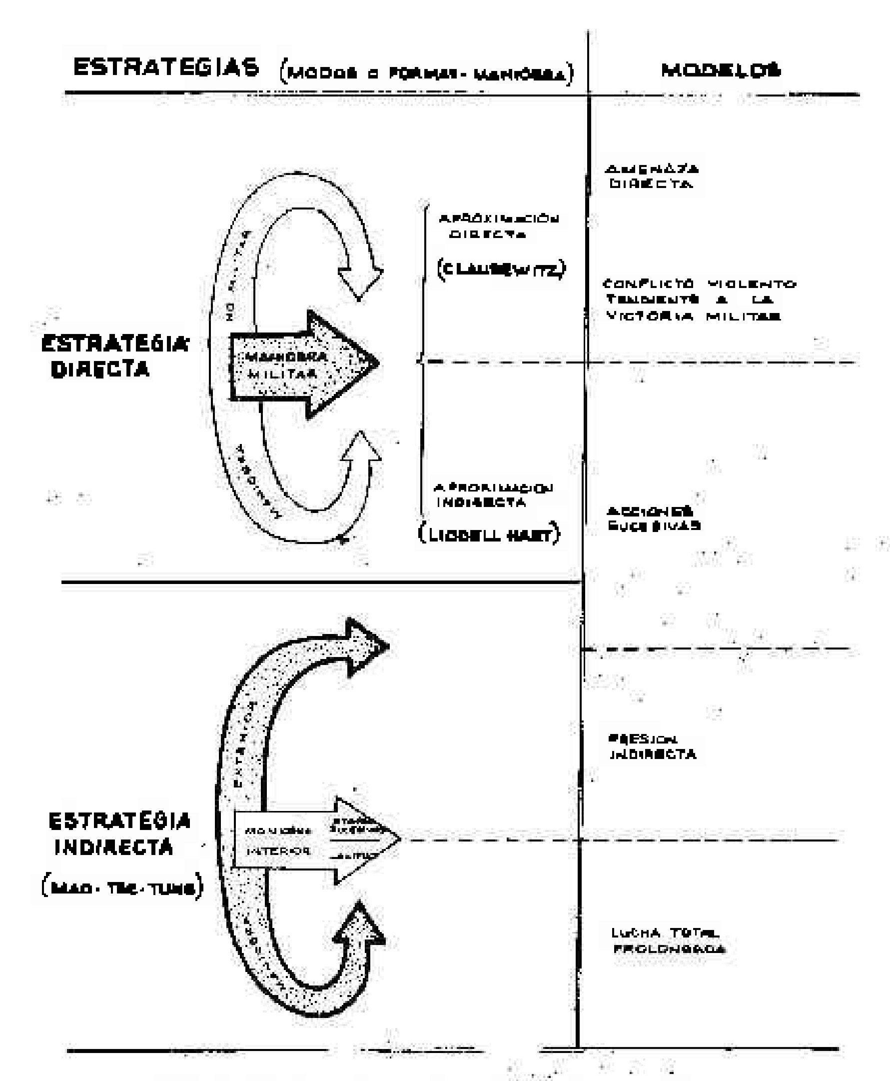


Fig. 4 - Modos o formas de estrategia de seguridad. Maniobras y modelos correspondientes

En el campo militar se persigue durar sin perder, en un teatro en lo posible excéntrico para el enemigo, por lo cual debe evitarse un combate frontal. Consiste generalmente en una *prueba de fuerza* dirigida contra un punto débil del enemigo durante un período largo. Normalmente esto lleva a la guerrilla. No es del caso entrar aquí en detalles sobre esta forma de lucha, que ha sido vastamente estudiada por Lawrence y Mao-Tse-Tung. Es de destacar sí, que a efectos de asegurar la libertad de acción de la guerrilla se han propuesto dos maneras fundamentales: impedir la represión disuadiendo a la población civil de dar información por medio del terrorismo sistemático (casos de Indochina y Argelia) y extender la zona de acción de la guerrilla constantemente a efectos de dificultar el control. El mantenimiento y desarrollo de la guerrilla requiere una provisión inicial de armamento y luego el establecimiento de bases de aprovisionamiento próximas al territorio donde se combate, para cuya seguridad será fundamental la acción de la maniobra exterior.

En el campo sicológico la finalidad de la acción es desarrollar y mantener las fuerzas morales propias y llevar al enemigo a ceder por laxitud. Para ello son fundamentales el tema político elegido, que ya comentamos, y los instrumentos sicológicos usados.

En función del grado de éxito de la guerrilla podrá llegarse a una situación de gran superioridad de fuerzas militares o bien a una situación de estabilización. En el primer caso se dan la condiciones para emplear una estrategia directa obteniendo l decisión en el campo militar (Ejemplo de Dien-Bien-Phu China). En el segundo puede promoverse la iniciación de la negociaciones, que tienen a su vez particularísimas reglas d conducción.

d. Síntesis de la maniobra general indirecta

Así como en la estrategia directa la maniobra consiste en da la acción militar en cada una de sus fases el mejor apoyo d los medios no militares, en la estrategia indirecta se de apoyar en cada fase al esfuerzo principal -que puede desarrol se en cualquier campo no militar- con las acciones de los ot campos. Es esencial entonces la selección de las fases suces y la definición del esfuerzo en cada una y de las zonas acción correspondientes.

Muy esquemáticamente se pueden diferenciar 4 grandes fases:

- **Preparación**, que tiene como elemento principal la elección del tema político en el que se basa la acción sicológica destinada a compensar las limitaciones de fuerza; se desarrolla tanto en el exterior como en el interior.

- **Desarrollo de las fuerzas**, por explotación internacional e interior del tema político.

- **Prueba de fuerza**, generalmente en base a acciones prolongadas de guerrillas, realizadas en la zona de conflicto.

- **Negociación**, que constituye una fase capital, en la que se concretan los resultados buscados. En ella se mezclan las declaraciones públicas, las conversaciones laterales, los buenos oficios y las diferentes presiones. Dentro de éstas últimas son fundamentales las posibilidades propias dependiendo muchas veces, el éxito final de la capacidad de forzar al enemigo a una elección que en cualquier caso sea desventajosa para él.

e. Como enfrentar una estrategia indirecta

1) Asignamos a este aspecto una importancia muy especial, ya que su enunciación define el problema de todas las naciones que sufren la agresión del comunismo internacional. El Gral. Beaufre lo trata (Ver *Las paradas de la estrategia indirecta* - Introducción a la estrategia- y *la pacificación* - Estrategia de la acción), pero fundamentalmente enfocado desde el punto de vista de las grandes potencias occidentales y particularmente de los países líderes (entiéndase EE.UU. fundamentalmente), que evidentemente son quienes marcan los lineamiento de oposición al avance comunista digitado por la URSS. Desde ese ángulo, asigna especial énfasis en el ámbito exterior (contramaniobra exterior) a la realización del mayor número de disuasiones complementarias de la disuasión nuclear, dentro de las que destaca: en el plano sicológico, el restablecimiento del prestigio de la civilización occidental y de la confianza en el porvenir de ésta (todo como *línea política*) y sobre todo la posesión de una doctrina dinámica que constituya un cuerpo de pensamiento liberal adaptado adecuadamente a los estados en los que se aplique; en el plano geográfico, la selección de las regiones donde se quiere hacer un esfuerzo sea para defender, amenazar,

o atacar, buscando los lugares que constituyen centros de acción con posibilidades para el futuro (caso Cuba) y evitando empeñarse en regiones donde se debe emplear poderosos medios y el enemigo puede atenderlos con poco esfuerzo (Sudeste Asiático).

En el ámbito interior, o sea en el lugar mismo del conflicto, la respuesta (contramaniobra interior) depende del tipo de estrategia indirecta que se enfrente. Si se trata de una maniobra de alcaucil, la forma de enfrentarla puede ser por medio de las fuerzas convencionales si se dispone de ellas en la medida de lo necesario. En caso contrario, habrá que recurrir a la maniobra exterior para anular el éxito local enemigo. En caso de tener que enfrentar una estrategia de laxitud lo mejor a juicio de Beaufre consiste en salvar lo esencial (control del gobierno) sin emplear grandes medios y obtener la decisión en la maniobra exterior. Si ésta fracasa no queda otro recurso que la maniobra interior directa (demostración de fuerza y su consecuente prestigio) acompañada de la persuasión sobre las posibilidades de futuro propias y de reformas internas destinadas a desarmar las reivindicaciones esgrimidas. En el campo militar, por su parte, es imprescindible neutralizar la guerrilla. Para ello se debe buscar evitar la extensión de la misma, dominando determinadas zonas de importancia política o económica en las que hay que realizar un esfuerzo de información que permita impedir la organización de bases enemigas. Inevitablemente será necesario emplear medios importantes lo que constituye una debilidad para la lucha prolongada. Por tal razón la estrategia deberá contemplar un esfuerzo en el campo económico que lo posibilite.

Muchas veces se ha intentado responder a la guerrilla con la intervención militar abierta y en algunos casos con medios muy poderosos. El éxito de esta forma de maniobra interior ha dependido normalmente de la rapidez con que se lograron los resultados. Pero en cualquier caso, el éxito que representa no provocar la reacción mundial, depende de la maniobra exterior. Si ésta es insuficiente, la intervención de los organismos internacionales puede malograr la operación.

En conclusión, si la estrategia indirecta juega su carta de triunfo en la maniobra exterior, la estrategia para enfrentarla también debe procurar el éxito en ese ámbito, sea por sí misma o por la libertad de acción que otorga para responder a la maniobra interior enemiga.

2) Todo lo expuesto anteriormente como ya aclaramos al iniciar el punto, se visualiza plenamente a la luz del ejemplo tanto de naciones europeas que actuaron en defensa de sus colonias (Francia en Argelia, Portugal en Angola) como en el caso de Estados Unidos que por razones de liderazgo mundial enfrentó la expansión comunista en Vietnam.

Un ejemplo diferente, sin duda, lo constituyen las naciones americanas libres en vías de desarrollo que fueron agredidas por el movimiento comunista internacional a través de la subversión en sus diferentes formas. Esta típica forma de estrategia indirecta de características particulares según el país atacado, fue enfrentada en cada caso por estrategias que, pese a las diferencias con los ejemplos citados, pueden también encuadrarse dentro de lo expresado.

Analizaremos el ejemplo victorioso de Uruguay, identificando -pese a las condicionantes particulares que enmarcaron el conflicto- la validez de los lineamientos señalados para el caso de una gran potencia.

A mediados de la década del 60 y más intensamente luego de la reunión de la OLAS (Cuba - 1967), el ataque del comunismo a nuestro país se materializó a través de la aplicación de una estrategia indirecta con esfuerzo en la guerrilla (fundamentalmente urbana con apoyo rural) continuando hasta 1972 inclusive, con un impase en el año 1971, en el que frente a la coyuntura de las elecciones el esfuerzo se volcó en el campo político con resultados negativos. Frente a ello, Uruguay definió -en setiembre de 1971- su estrategia antisubversiva, la que en sus rasgos principales coincide con la concepción descripta en 1) anterior. Efectivamente, una vez asegurado el control del gobierno (las elecciones se realizaron con normalidad y triunfó un partido tradicional democrático), frente al desencadenamiento de una ofensiva militar subversiva (atentados de abril y mayo de 1972) y ante la imposibilidad de lograr la decisión en la maniobra exterior por el limitado potencial y la falta de apoyo internacional, se realizó una contraofensiva interior directa. La misma se concretó en las siguientes acciones:

- en el campo militar, se emplearon fuerzas importantes en procura de la destrucción de la guerrilla encarnada por los movimientos sediciosos; esa maniobra se realizó con esfuerzo en las tareas de información y en el control estricto de fronteras,

permitiendo este último aislar la guerrilla del exterior; de esta forma se economizaron medios y se facilitó la rapidez de las operaciones evitando la censura de los organismos internacionales y consecuentemente el fracaso de aquellas. Toda la maniobra militar estuvo limitada por las convicciones morales de las Fuerzas Conjuntas uruguayas que evitaron la eliminación sistemática de los elementos subversivos teniendo como consecuencia la detención y reclusión de los mismos previo juicio.

- en el campo sicológico, se mantuvo e incrementó el prestigio de las fuerzas de seguridad a través de su empleo exitoso y se persuadió a la población sobre las posibilidades de desarrollo futuro en base a nuestro tradicional sistema de vida y nuestros valores, resaltando paralelamente las vulnerabilidades y debilidades del enemigo a efectos de minar su voluntad de lucha.

- en los campos político y económico se definieron reformas importantes a fin de eliminar las situaciones esgrimidas como banderas reivindicatorias por la subversión.

Una vez obtenido el éxito en la maniobra interior (en todos los campos), la maniobra exterior procuró, y procura, la consolidación de aquel por medio del esfuerzo en los campos político y sicológico a efectos de lograr el reconocimiento a la legitimidad auténtica del proceso iniciado. Pero Uruguay tiene una limitada capacidad de maniobra exterior y allí radica la principal diferencia de los países americanos en vías de desarrollo con las potencias desarrolladas de occidente. La maniobra exterior sólo contará con posibilidades de éxito para enfrentar la estrategia indirecta del comunismo internacional en la medida que se cuente con el apoyo de una o más potencias occidentales. De ahí los vaivenes de la consolidación de la victoria en la maniobra directa interior, la que se verá confirmada o malograda en función del apoyo de los líderes de occidente ya que, como ha sucedido hasta hoy, los organismos internacionales se opondrán y procurarán sancionar el empleo directo de la fuerza (*pacificación* según Beaufre o *represión* según el lenguaje marxista-leninista).

O. NIVELES DE EMPLEO DE LA FUERZA

En intima relación con los modos estratégicos analizados, Beaufre ha concebido 5 niveles de acción diferentes que representan diferentes grados de empleo de la violencia y que poseen

características propias. Dichos niveles complementan lo desarrollado en el literal anterior redondeando el panorama de las posibilidades estratégicas de seguridad. Ellos son:

1. La paz completa

Corresponde al tradicional concepto de paz, dentro del que pueden existir la incitación y la persuasión usados de acuerdo a las reglas internacionalmente aceptadas.

2. La guerra fría

En este nivel pueden conjugarse acciones menores de violencia y presiones disuasivas o persuasivas de amenaza de acción clásica o nuclear. Admite la subdivisión en:

a. Intervención insidiosa

Se limita a los actos de inspiración política o sicológica sin empleo abierto de la fuerza material por pequeña que sea. Puede comprender acciones diplomáticas, de propaganda, económicas (hasta el incidente político), como asimismo empleo de medios más o menos secretos (agentes; subsidios a personalidades, partidos o periódicos; constitución de milicias, guerrilleros, saboteadores, etc.).

b. Intervención abierta

No incluye el empleo directo de fuerzas militares. Corresponde a una toma de posición pública que va desde la simpatía manifiesta, reconocimientos de gobiernos en exilio, medidas económicas duras, provisión de armas, materiales, cuadros y especialistas, hasta la formación de fuerzas militares en territorio extranjero. Frecuentemente es acompañada de una intensificación del esfuerzo subversivo.

3. Niveles que comportan el empleo de las armas

Pueden distinguirse 2:

a. La guerra clásica

Comporta el empleo de medios militares clásicos combinados con acciones de guera fría. En la medida que sea posible y

factible un enfrentamiento nuclear, puede incluir amenazas de empleo de armas nucleares.

b. La guerra nuclear

Se caracteriza por el empleo de armas nucleares, combinadas con acciones clásicas y de guerra fría.

Los diversos niveles de acción no son excluyentes, sino que pueden utilizarse concurrentemente. Según el autor francés el empleo de cada uno de estos niveles significa penetrar en un campo diferente donde reinan propiedades y limitaciones particulares. Por ejemplo, el nivel de la guerra nuclear es en la actualidad altamente estable, ya que la enorme capacidad ofensiva-defensiva desarrollada por ambas superpotencias en este terreno hace imposible buscar en él una decisión, o por lo menos lo hace muy difícil y muy costoso. La disuasión es por lo tanto fácil. En el nivel de la guerra clásica por el contrario, el emleo de fuerzas muy móviles y de reducido volumen actualmente disponibles, implica una gran inestabilidad que promueve la búsqueda de la decisión en él y hace difícil el planteamiento o mantenimiento de una situación disuasiva. Asimismo, las condiciones sicosociales reinante en la mayoría de los países en vías de desarrollo, hacen que en ellos los niveles de la guerra fría sean altamente inestables, pudiéndose obtener de la propaganda, presión económica, guerrillas y otras acciones similares, considerables resultados.

P. MODELOS ESTRATEGICOS

Habiendo estudiado anteriormente el ambiente en el que se desarrolla una Estrategia de Seguridad y el equilibrio que debe tender a romper, así como los *modos y niveles de acción* de la teoría beaufreana que plantean diferentes opciones a la estrategia, presentamos aquí otro componente de dicha teoría, los *modelos estratégicos.* (*) Ellos no son otra cosa que estrategias tipo que se emplean en el marco de condicionantes también *tipo* relacionadas con los medios relativos de los dos oponentes en conflicto y con la importancia de los objetivos perseguidos. Más que una clasificación, los modelos estratégicos representan

(*) Introducción a la estrategia

ejemplos de opciones estratégicas que pueden ser una adecuada solución bajo el cuadro de determinadas condiciones. Seguidamente se desarrollan en forma sintética:

1. Amenaza directa

Se aplica cuando se dispone de medios muy potentes y el objetivo perseguido es modesto. La sola amenaza de empleo de esos medios puede llevar al adversario a aceptar las condiciones que se quieren imponer y a renunciar a su intención de modificar la situación existente. Dentro de este modelo se encuadra la estrategia de disuasión, actualmente de gran aplicación por la existencia de las armas nucleares.

2. Presión indirecta

Consiste en la búsqueda de la decisión a través de acciones más o menos insidiosas de carácter político, económico y sicológico, cuando el objetivo es modesto y no se dispone de medios suficientes como para configurar una amenaza según el modelo anterior. Corresponde a los casos en que la libertad de acción es reducida.

3. Acciones sucesivas

Este modelo es aplicable cuando el objetivo es importante y se dispone de un margen de libertad de acción estrecho y de medios limitados. Esta estrategia combina la amenaza directa y la presión indirecta, con énfasis en acciones de fuerza limitadas, que buscan la decisión. Constituye en esencia la clásica estrategia de aproximación indirecta propugnada por Liddell Hart.

4. Lucha total prolongada

Significa recurrir a una estrategia de conflicto de larga duración cuando el margen de libertad de acción es grande pero los medios disponibles son muy escasos para obtener una decisión militar y existe una desigual valoración del objetivo (poco valor para el adversario que es fuerte militarmente). Busca lograr desgaste moral y laxitud del enemigo. Tiene su principal teórico en Mao-Tse-Tung y es la que mejor corresponde a las guerras de liberación *marxistas*.

5. Conflicto violento tendiente a la victoria militar

Esta estrategia requiere disponer de medios militares potentes frente a un objetivo importante. Procura la decisión en un

conflicto violento y si es posible corto, buscando la capitulación moral del enemigo por la destrucción de sus fuerzas militares u ocupación total o parcial de su territorio. Corresponde a la estratégica clásica napoleónica, teniendo en Clausewitz su principal teórico.

No es difícil reconocer en los modelos estratégicos presentados a los modos estratégicos descriptos anteriormente. En efecto, la estrategia directa se observa en los modelos 1,3 y 5 en tanto que los modelos 2, 3 y 4 caracterizan una estrategia indirecta (el 3 puede adoptar ambos modos).

Q. PRINCIPIOS ESTRATEGICOS

En función de lo tratado anteriormente con respecto a la Estrategia de Seguridad y antes de entrar directamente a su proceso de formulación, cabría preguntarse o concluir sobre si en definitiva existen determinados principios o reglas que rigen esta disciplina.

Mucho se ha escrito sobre el punto, aunque en general su tratamiento está referido a la guerra. Al respecto es difícil extraer conclusiones absolutas ya que los principios de la guerra varían según los autores y según los países, así como también varía de acuerdo a éstos y aquellos el grado de infalibilidad que se les otorga. Pero sean cuales sean los principios de la guerra aceptados y su grado de infalibilidad, la otra interrogante que nos surge es si los mismos son aplicables a la estrategia. En este sentido existe una tendencia generalizada a hacerlo, lo que se justifica perfectamente en la medida que también es generalizado -como señalamos repetidamente- el concepto de estrategia vinculado a los conflictos y al uso de la fuerza o la violencia.

Según nuestra conceptuación de estrategia, pensamos que sería aventurado la enunciación de principios a nivel de estrategia general basada en los principios de la guerra, ya que su aplicación en el área del Desarrollo merecería muy profundos estudios que no existen, o por lo menos no conocemos.

Puede hacerse sí un intento en cuanto a la Estrategia de Seguridad, teniendo en cuenta que son totalmente asimilables por la estrategia militar y que su aplicación puede ser igualmente admitida en las otras estrategias particulares cuando se desarrollan en el marco de aquella. En tal sentido propondre-

mos algunos principios, más bien a título de motivación para discutir y profundizar sobre el tema y en el bien entendido de que nunca deberán ser tomados como fórmulas absolutas, sino que deberán servir para ajustar la teoría a la práctica, siendo una base de conocimiento y una guía para la ejecución, que tendrán que ser revisados en cada situación particular.

1. Libertad de acción

Más que un principio la libertad de acción es la esencia de la Estrategia de Seguridad ya que constituye la finalidad misma de la lucha, sea cual sea el modo estratégico empleado. Las bases del juego estratégico son la protección de la libertad de acción propia (seguridad) y la privación o disminución de la del enemigo (por la sopresa e iniciativa). Estas bases constituyen por lo tanto una guía permanente de la acción estratégica.

2. Objetivo

Resulta obvio dentro del planteamiento global de la metodología propuesta en el presente trabajo que la Estrategia de Seguridad debe estar siempre iluminada por el objetivo (Intermedio de Seguridad) que la motiva. El objetivo es la misión dada a la estrategia. Los objetivos estratégicos por su parte deben estar en concordancia y contribuir al objetivo político considerado.

3. Economía de fuerzas (concentración)

La economía de fuerzas va siempre ligada a la necesidad de concentración (masa) en los puntos decisivos ya que los medios nunca son ilimitados o mismo suficientes.

4. Seguridad

Este principio tiende a proteger las fuerzas propias, es decir, el potencial, reduciendo las vulnerabilidades y aumentando como consecuencia la libertad de acción. Las tareas de información y contrainformación contribuyen a la seguridad en muy buena medida. Seguridad no significa evitar asumir riesgos calculados.

5. Sorpresa

La sorpresa tiende a cambiar el equilibrio estratégico en forma decisiva. Ella debe procurar que el enemigo no tome

poder definir la posibilidad de solucionar exitosamente el problema planteado (en caso negativo, como veremos, deberá reformularse el objetivo intermedio respectivo) y las potencialidades y vulnerabilidades propias y enemigas que servirán posteriormente de base para la determinación de los objetivos estratégicos de seguridad y estrategias a emplear ante el problema en estudio.

A continuación desarrollaremos esos tres puntos fundamentales.

1) Análisis de los potenciales

Este paso debe ser esencialmente objetivo.

En el diagnóstico político realizado para la formulación de la Política Nacional y en particular la de Seguridad debió haberse efectuado un análisis general del Potencial Nacional propio y de los países influyentes, dando lugar como vimos a la determinación de los Objetivos Intermedios -en función de los factores negativos y positivos detectados- y a la política correspondiente. El análisis a efectuar en el Diagnóstico Estratégico será mucho más detallado que aquel, debiéndose realizar un verdadero inventario, por factor y condicionante por condicionante, del Potencial Nacional, con verdadero énfasis en aquellos factores correspondientes a los campos de actividad en los que el planteamiento del problema establece que se desarrollará. Así por ejemplo, si una hipótesis de conflicto estipula que éste se librará principalmente en el campo sicológico, el estudio más profundo será el de los factores sicosociales de los potenciales respectivos.

Seguidamente se exponen, a modo de ayuda memoria, algunos aspectos o indicadores a analizar dentro de cada factor y cada condicionante tanto del Potencial Nacional propio como de los aliados y adversarios o enemigos.

a) Factor Político

Interno:

- Sistema de gobierno y eficacia del mismo
- Organización político-administrativa
- Apoyo popular a la acción de gobierno - Relaciones gobierno-pueblo.
- Partidos políticos actuantes y otros grupos de presión política (legales y clandestinos)

- Líderes y otras personalidades influyentes
- Estabilidad política

Externo:

- Relaciones con los países vecinos y de la región
- Grado de influencia en las alianzas, tratados o bloques en que participa o forma parte.
- Grado de influencia en organismos internacionales de que forma parte.

b) Factor económico

Producto bruto nacional:

- Valor actual
- Tasa de crecimiento en los últimos años

Renta per cápita:

- Valor actual
- Tasa de crecimiento en los últimos años

Sector agropecuario:

- Espacios ganaderos y cultivos más importantes - Producción.
- Técnicas empleadas
- Relación entre producción y consumo interno-Saldos exportables
- Relación entre crecimiento de la producción y crecimiento poblacional.
- Tenencia de la tierra.

Sector industrial:

- Industrias principales
- Participación de la industria en la formación del PBN.
- Relación entre las industrias liviana y pesada.
- Radicación geográfica de las industrias. Dispersión o concentración de las industrias bélicas y de los complejos industriales
- Dependencia de materias primas extranjeras.

- Dependencia de técnicos y mano de obra especializada extranjera

- Control ejercido por grupos económicos nacionales y extranjeros.

- Origen de los capitales (nacionales - extranjeros - privados - estatales).

- Relación entre ls industrias estatales y las privadas.

- Capacidad de soportar un esfuerzo de guerra. Forma en que afectaría otros aspectos económicos.

- Capacidad de transformación de las industrias de tiempo de paz en industrias bélicas.

Recursos minerales:

- Recursos existentes de valor estratégico
- Ubicación de los yacimientos
- Utilización en la industria nacional o exportación
- Reservas

Comunicaciones y transporte:

- Redes de comunicaciones
- Facilidades y dificultades de comunicaciones internas.
- Facilidades y dificultades de comunicaciones con el exterior
- Capacidad de las vías de comunicación, puertos y aeropuertos.
- Medios de transporte

Energía:

- Recursos energéticos utilizados.
- Recursos energéticos no utilizados todavía
- Relación entre energía producida y consumida
- Posibilidades de cubrir la demandas futuras



Sistemas de telecomunicaciones

Comercio:

Interno

- Adecuabilidad del sistema de distribución interno
- Regularidad en la atención de la demanda interna
- Restricciones en la circulación interna de mercaderías
- Política de precios

Exterior

- Dependencia de la economía del comercio exterior

- Importaciones y exportaciones - Situación de la balanza comercial.
- Participación en organismos internacionales de comercio

Finanzas:

- Sistema fiscal y monetario
- Estabilidad de la moneda
- Inflación
- Adecuabilidad del sistema bancario
- Inversión estatal
- Inversiones extranjeras
- Déficit o superavit presupuestal
- Participación en organizaciones financieras internacionales.

c) Factor sicosocial

Antecedentes histórico-culturales:

- Formación de la nacionalidad
- Evolución histórica

Población:

- Cifras globales y por sexo y edad
- Características étnicas
- Tasa de crecimiento
- Distribución en el territorio (urbana-rural) -Densidad
- Inmigración y emigración
- Migraciones internas
- Colonias extranjeras
- Estructura social existente (Estratos sociales y su importancia)
- Niveles de vida
- Expectativa de vida

Población económicamente activa (Fuerza de trabajo):

- Cantidad
- Distribución entre sectores de actividad
- Mano de obra especializada
- Técnicos de nivel superior
- Tasa de desempleo

Educación y cultura:

- Indice de analfabetismo
- Sistema de enseñanza en los diferentes niveles y su eficiencia.
- Adecuabilidad del sistema educacional

- Tradiciones y costumbres
- Religiones que se practican

Moral nacional y opinión pública:

- Ideologías y libertad de pensamiento
- Influencia de la opinión pública sobre el gobierno
- Organizaciones influyentes en la opinión pública y en la moral de la población.
- Medios de comunicación social

Salud pública:

- Estado sanitario general
- Eficiencia de los órganos estatales de salud pública
- Existencia de epidemias
- Saneamiento urbano y rural

Previsión social y asistencia social:

- Sistemas de previsión y asistencia social
- Vivienda

d) Factor Militar

- Efectivos de las fuerzas militares
- Material y armamento
- Presupuesto militar
- Organización militar
- Despliegue
- Doctrina militar
- Instrucción militar
- Capacidad profesional de los mandos
- Capacidad de movilización militar

(Todos estos puntos son desarrollados en el Capítulo VI)

e) Ambiente físico

Caracterización del territorio nacional:

- Posición geográfica
- Situación geográfica relativa:
  Con respecto a países limítrofes y de la región.
  Con respecto a los más importantes centros del poder mundial.
  Articulación con las líneas de circulación terrestres y marítimas.
- Condición geográfica esencial (insular, continental, marítimo).

- Dimensiones y forma:
  Influencia en la integración política, económica y sicosocial de la nación.
  Influencia en la dispersión de los centros políticos, industriales y culturales.
  Influencia para el control interno y para las líneas internas de comunicación.
  Influencia en las operaciones de guerra convencional y guerra irregular.
  Posibilidades de instalación de un sistema eficiente de defensa aérea.
- Límites.

Aspectos geofísicos

- Relieve:
  Tipos predominantes de terreno
  Compartimentación
  Existencia de áreas pasivas
  Condiciones de circulación y de acceso
- Hidrografía:
  Cuencas
  Ríos, lagos y mares interiores de importancia económica o militar.
  Obras de arte de importancia estratégica
  Posibilidades hídricas para atender necesidades nacionales de energía y otras (riego, industrias, etc.)
  Existencia de áreas pasivas
  Ríos de condominio
- Suelo:
  Sub-suelo
  Condiciones transitabilidad
- Costas y litoral fluvial:
  Extensión y características
  Facilidades para la instalación de puertos.
  Influencia en la defensa de costas y operaciones anfibias
- Vegetación:
  Zonas
  Efectos sobre las comunicaciones terrestres
  Posibilidades económicas
  Facilidades para las operaciones irregulares
  Características climáticas

f) Ciencia y tecnología

- Grado de tecnología alcanzado en los diversos campos.
- Influencia en los factores del potencial
- Instituto de investigación
- Programas de investigación y desarrollo en los distintos campos.
- Asignación de rubros para investigación.

Evidentemente la precisión del análisis estratégico y por consecuencia la de la evaluación y balance de potenciales, radica en la información disponible. Todos aquellos aspectos sobre los que no se disponga de información actualizada deberán ser supuestos (hipotéticos), con el consiguiente riesgo de incurrir en errores graves que pueden determinar el fracaso total de la resolución del problema de Seguridad.

En el caso particular de las hipótesis de guerra, es necesario además realizar el Diagnóstico Estratégico bajo el enfoque de la guerra por lo que el análisis debe inluir obligatoriamente la capacidad de las naciones involucradas para hacer la guerra en las circunstancias previstas en las hipótesis respectivas. Ello significa analizar el potencial de guerra de dichas naciones o sea el conjunto de medios materiales y espirituales que las mismas podrán movilizar a efectos de enfrentar el conflicto en el marco de condicionantes previsto (especialmente en términos de tiempo). Aunque la movilización será motivo de mención más detallada posteriormente, en este punto nos interesa resaltar la necesidad de analizar los potenciales visando su eventual empleo para la guerra, para lo cual es muy importante tener en cuenta:

- El plazo de materialización de la hipótesis.

- La ubicación geográfica de las principales bases o centros en los que el potencial nacional se convierte en potencial de guerra.

2) Evaluación de los potenciales

La evaluación de cada potencial consiste en extraer conclusiones del análisis de cada factor y condicionante e integrarlas a efectos de llegar a un juicio valorativo global, respecto a su capacidad para conquistar sus objetivos así como a sus vulnerabilidades actuales y futuras.

Según hemos mencionado en el Capítulo III-D-4, puede intentarse llegar a un valor cuantitativo de los potenciales a través de una fórmula matemática como asimismo puede evaluárseles en forma conceptual. Ello contribuirá sin duda a lograr esta segunda aproximación sobre dichos potenciales (la primera sería la del diagnóstico político). De cualquier forma, siendo el potencial nacional un concepto en esencia relativo (Capítulo III-D-1, la evaluación deberá tener un grado de confianza aceptable que permita realizar la confrontación de la manera más exacta posible en el paso siguiente (balance).

En el caso ya diferenciado de las hipótesis de guerra es necesario realizar también la evaluación en términos de potencial de guerra, la que tendrá el mismo carácter de relatividad.

Consideramos de interés mencionar los muy citados - en la literatura estratégica - errores típicos de la evaluación del potencial, señalados por Hans J. Morgenthau en su libro *La lucha por el Poder y la Paz.* Los mismos ilustran sobre lo que no se debe hacer en esta etapa en estudio. Ellos son:

- Ignorar la relatividad del poder considerándolo como absoluto (caso de Francia entre las Guerras Mundiales I y II).

- Ignorar la dinámica de los factores del poder (mismo caso de Francia al comienzo de la Segunda Guerra Mundial).

- Dar una importancia decisiva a uno de los factores (caso de la geopolítica -ambiente físico- el nacionalismo -factor sicosocial- y el militarismo -factor militar-).

3) Balance de los Potenciales

Una vez evaluados el Potencial Nacional propio, el de los aliados y el de los adversarios o enemigos -si son más de uno- es necesario compararlos.

Esta comparación deberá hacerse factor por factor (y condicionante) y globalmente, debiéndose arribar a conclusiones que permitan contestar en términos generales las siguientes interrogantes:

a) De acuerdo al balance de potenciales ¿existen posibilidades razonables de conquistar el objetivo intermedio de Seguridad

según la orientación de la Política respectiva fijada? Esta conclusión deberá extraerse no sólo de la comparación en el momento que se vive sino también a través de la evolución probable de los potenciales en el plazo en que se calcula la materialización del problema. Deberá confirmarse también si el problema es factible se desarrolle en los campos de actividad previstos.

En caso de que la respuesta a lo anterior sea negativa deberá reformularse el O.I.S. y/o su política de consecución, cerrándose así otro círculo del método de aproximaciones sucesivas que constituye todo el proceso.

b) Si la respuesta a la interrogante anterior es afirmativa, las interrogantes siguientes serían:

-¿Cuáles son los aspectos positivos - potencialidades - y negativos - vulnerabilidades - del potencial propio?

-¿Nuestras vulnerabilidades pueden ser disminuidas o eliminadas? ¿en qué plazo?

-¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos del potencial del adversario o enemigo?

Evidentemente, las potencialidades y debilidades tanto propias como enemigas, que en la evaluación se consideraron en forma lo más absoluta posible, ya en esta etapa se determinan en forma relativa, señalando a quien corresponde la superioridad estratégica y en qué campos.

b. Determinación de los Objetivos Estratégicos y Estrategia de Seguridad.

1) Los Objetivos Estratégicos (OO.EE.) y la Estrategia de Seguridad se formulan en forma prácticamente simultánea. Recordemos que oportunamente se señaló que la Política de Seguridad correspondiente al O.I.S. que da lugar al problema en cuestión podía establecer de antemano el modo estratégico, así como el planteamiento del problema podía contener los objetivos en cada campo, o alguno de ellos, cuando ésto resultaba claro e indiscutible. En su defecto corresponde fijar en esta etapa inicialmente tanto a éstos como a aquél.

2) Los OO.EE. se fijarán normalmente en cada campo de actividad previsto en la *letra* del problema (pudieran establecerse uno o más objetivos) estando señalados:

- En el aspecto estructural, por las carencias o debilidades detectadas en el potencial propio surgidas de las conclusiones del balance, vulnerabilidades relativas todas, que en lo posible deben ser superadas o disminuidas antes del plazo fijado para la materialización del problema de seguridad.

- En el aspecto operativo, por las vulnerabilidades del adversario o enemigo que deben ser atacadas a efectos de desequilibrarlo y provocar su colapso y por las vulnerabilidades propias que, al no poder ser superadas o eliminadas estructuralmente o hasta tanto lo sean, deben ser defendidas con los medios disponibles a través de acciones estratégicas.

3) En la misma forma la Estrategia o *concepto estratégico* de Seguridad, una vez definido el modo (directo o indirecto), operativamente deberá concebir la maniobra marcando fases y esfuerzo en cada una de ellas si corresponde, así como los plazos para la ejecución de las acciones.

Estructuralmente la Estrategia de Seguridad indicará las acciones a encarar para preparar el potencial de acuerdo a los objetivos fijados. En este sentido, las finalidades perseguidas por aquella normalmente serán:

- Antes del problema: eliminar, reducir o aplazar su materialización, mejorando concurrentemente el poder relativo con respecto a los adversarios o enemigos.

- Durante el desarrollo del problema: obtener y mantener la mejor relación de poder posible.

- Luego del problema: atender las consecuencias del mismo evitando lo que comunmente se llama el *perder la paz luego de ganar la guerra*.

4) Tanto en lo referente a los OO.EE. como a la Estrategia, la formulación se realizará seleccionando una de las diferentes opciones que se presentan.

Los lineamientos de la Estrategia de Seguridad conforman en síntesis directivas para la planificación general subsiguiente a

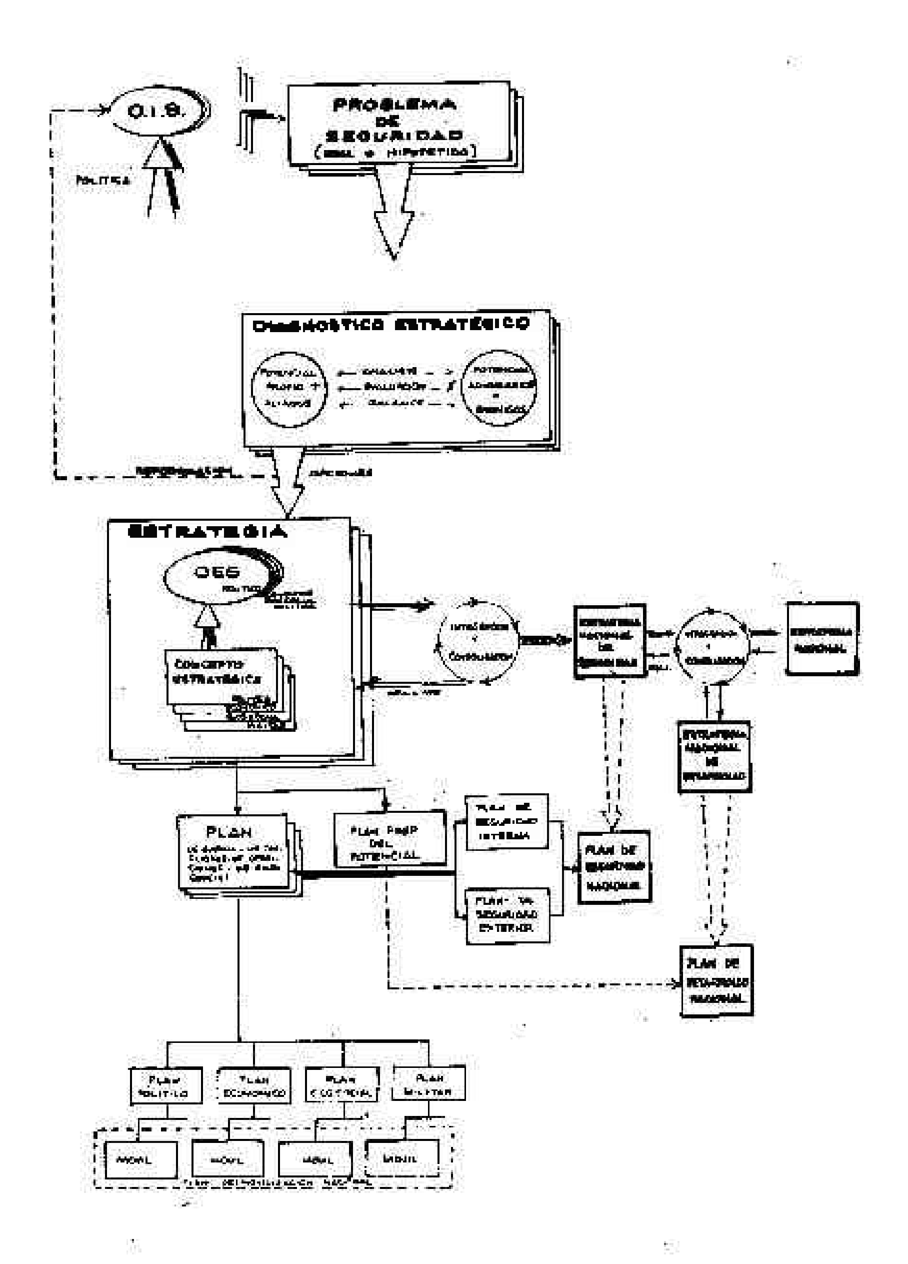


Fig. 5 - Formulación de la estrategia de seguridad

como también orientaciones para las estrategias particulares de cada campo.

3. Consolidación de las estrategias para cada problema conformando la Estrategia Nacional de Seguridad.

Una vez definidas las estrategias para enfrentar cada problema se integrarán y consolidarán conformando la Estrategia Nacional de Seguridad. Esa integración y consolidación podrá realizarse visualizando como paso intermedio los problemas de Seguridad Interna por un lado y los de Seguridad Exterior por otro, definiendo previamente entonces las estrategias correspondientes a cada una de esas componentes. Este procedimiento se verá facilitado si en la formulación de la Política de Seguridad se siguió similar criterio.

La integración y consolidación de que hablamos, de cualquier modo implica realizar retoques en las estrategias propias de cada problema, los que perseguirán la eliminación de desajustes tanto en términos de tiempo como de preparación y empleo de medios.

4. Planificación Estratégica de Seguridad (fig. 6).

a. La planificación estratégica de seguridad, como culminación del proceso que proponemos, incluye la elaboración de los planes que recogen las orientaciones generales que marcan los objetivos y la estrategia de seguridad de cada problema, así como también la consolidación de las mismas si corresponde, señalando directivas para los ejecutantes correspondientes. Daremos aquí al vocablo *plan* la acepción más amplia pudiendo significar tanto el documento que sintetiza la planificación de un determinado nivel como el conjunto de documentos resultante de la misma.

b. Planes para cada problema de seguridad

La estrategia de seguridad formulada para resolver un problema de seguridad deteminado, debidamente reajustada luego de su integración y consolidación con las demás, señalará normalmente los objetivos y lineamientos de conquista correspondientes en cada campo de actividad.

En función de los aspectos que hemos mencionado de inicio- estructural y operativo- y que hemos seguido visualizando reite-

radamente en cada paso, podemos diferenciar dos tipos específicos de planificación: la de preparación del potencial y la de aplicación de los medios para la conducción del problema. Analizamos de inmediato a ambos:

1) Plan de preparación del potencial

En base a los objetivos estratégicos y a la Estrategia de Seguridad adoptada, el plan de preparación del potencial deberá contener el conjunto de acciones, medidas y previsiones a adoptar por los organismos involucrados, a efectos de fortalecer el potencial nacional en los aspectos que se hayan fijado.

2) Plan para la conducción del problema

El plan para la conducción del problema en consideración podrá estar sintetizado en un documento único o bien podrá ser la suma del planteamiento del problema, del concepto estratégico o estrategia de seguridad, los objetivos estratégicos y de los planes correspondientes a cada campo de actividad.

En el caso particular de los conflictos y especialmente en las hipótesis de guerra, la planificación comprenderá dos componentes:

- La planificación a plazo fijo.
- La planificación de emergencia.

El plan a plazo fijo es el plan de conducción del conflicto propiamente dicho y toma en cuenta el plazo establecido en la hipótesis o planteamiento del problema para su materialización y por lo tanto incluirá los medios que se prepararán según el Plan de preparación del potencial en dicho período.

El plan de emergencia contemplará la posibilidad de que el conflicto se materialice antes del plazo fijado en la hipótesis por lo que deberá considerar normalmente los medios disponibles al momento de la planificación.

En el caso particular de los planes de guerra, el plan correspondiente a cada campo de actividad incluirá un plan de movilización.

La consolidación de los planes de movilización parciales conformará el Plan de Movilización Nacional correspondiente a la Hipótesis de guerra en estudio.

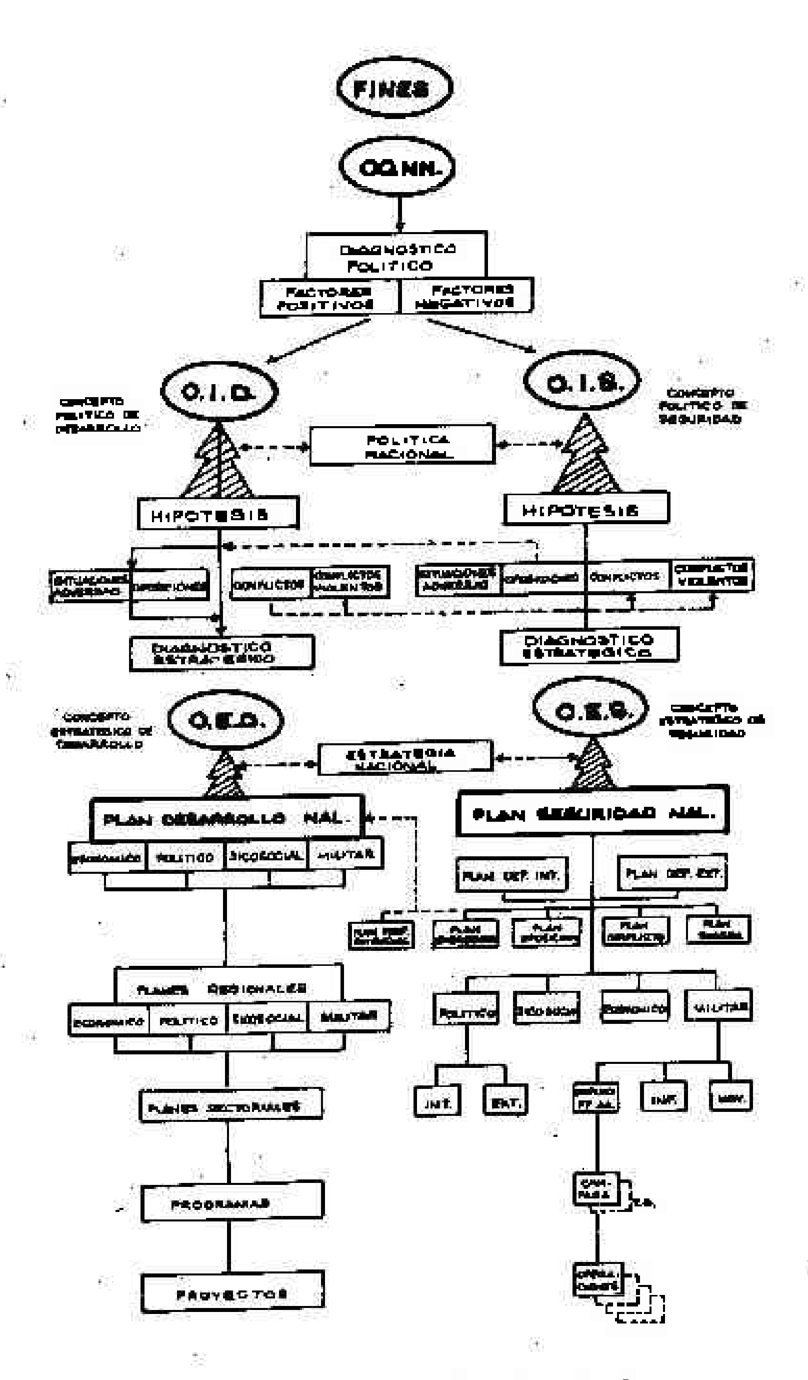


Fig. 6 - Proceso de planificación nacional

INTRODUCCION

En esta tercera y última Parte daremos a nuestro trabajo el toque específicamente militar que nuestra condición de soldados impone. Para ello incursionaremos en el nivel de estrategia paticular, en este caso concreto, la Estrategia Militar.

Este enfoque, a la vez que profundiza en lo específico de la profesión militar, continúa el proceso de planificación desarrollado a nivel general (política nacional), ahora a nivel particular, permitiendo deducir como se enraban ambos niveles y dejando la puerta abierta para ser continuado hasta en los escalones tácticos terrestres que nos son más familiares.

Pero al igual que en el caso de la estrategia nacional, consideramos imprescindible tratar previamente algunos aspectos básicos. Para el caso de la Estrategia Militar ellos son el Factor Militar, que representa los medios del Potencial Nacional de que aquella dispone, y la guerra, fenómeno que dio origen hace siglos a la estrategia, como ya comentáramos en el primer capítulo, y que hoy sigue siendo motivo principalísimo de atención para el profesional de las armas ya que, en sus variadas formas, significa el empleo preminente de los medios militares.

En el capítulo dedicado a la Estrategia Militar reservaremos una mención para algunos trazos generales referentes al ámbito de actuación del Ejército, vale decir, la Estrategia Militar Terrestre, por obvias razones de interés y conocimiento sectorial. Todo el Capítulo VIII se plantea en términos muy generales, ya que es precisamente la Estrategia Militar la que ha sido objeto de mayor atención por parte de los estudiosos militares y de la que existe mayor bibliografía. Sin embargo, nos pareció que nuestro estudio hubiera quedado incompleto de no haber hecho ese tratamiento, aún realizado a grandes rasgos.

CAPITULO VI

EL FACTOR MILITAR DEL POTENCIAL NACIONAL

A. GENERALIDADES

Estando vinculada, desde un principio, la Estrategia Militar con la preparación y la aplicación de medios militares, entendemos necesario comenzar dedicando a éstos un estudio particular, en procura de un más acabado conocimiento de la herramienta disponible. Como ya dijéramos, es la naturaleza militar de tales medios que conferirá a esta estrategia su carácter diferencial distinguiéndola de otras estrategias particulares que seguramente se valdrán de una metodología similar para sus estudios.

Los medios militares a que nos referimos integran lógicamente el Potencial Nacional, el que al solo efecto de un mejor estudio analítico ha sido presentado bajo la forma de diversos factores.

El Factor Militar es, entonces, parte constitutiva del Potencial Nacional; o dicho de otro modo, una de sus variadas modalidades de expresión. Es la parte del Potencial Nacional constituída con medios predominantemente militares, de que dispone o podría disponer la nación para alcanzar y mantener los objetivos nacionales fijados por la política.

De tal caracterización surgen dos elementos que resultan esenciales a su adecuada conceptuación. El primero es el **carácter predominantemente militar** de los medios que lo integran, lo que no excluye la presencia de medios de otra índole. El segundo es su capacidad de producir **efectos predominantemente militares en su aplicación**, si bien, lógicamente la acción de este factor producirá también efectos subsidiarios de otra naturaleza (económicos, políticos, sicosociales).

B. PODER Y POTENCIAL MILITAR

Mantenido el criterio adoptado al desarrollar el concepto de Potencial Nacional (Cap. III. D.), cabe aquí hacer la distinción

entre Poder y Potencial Militar, atendiendo a la disponibilidad de los medios constitutivos.

Poder Militar es la parte del Factor Militar existente, que está ya disponible para su empleo, o que lo estará en un plazo considerado, a efectos de determinada planificación. Es por lo tanto el aspecto actual, real, del factor.

Por otro lado, el Potencial Militar incluirá aquellos elementos que sólo existen en estado latente y que podrán estar disponibles en un futuro, pero que no pueden ser tenidos en cuenta para una planificación en curso. Es el aspecto potencial del factor; su desarrollo podrá ser objeto de una planificación especial. (Plan de Preparación del Potencial - Cap. V.).

A efectos de facilitar el estudio del factor y hacer más clara su presentación, en el presente trabajo nos referiremos en adelante al Poder Militar, con su característica de disponibilidad actual de medios. Sin perjuicio de ello, podrá conducirse, análogamente, un estudio similar de su aspecto potencial.

El elemento medular del Poder Militar está constituido, como resulta evidente, por las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el concepto de Poder Militar es más amplio y más complejo y no debe ser confundido con ellas. Poder, en última instancia, significa capacidad para actuar y no meramente un conjunto de órganos. Son, asimismo, innumerables los elementos y aspectos aún ajenos a la Institución Fuerzas Armadas (FF.AA.) que lo conforman o bien que lo afectan, valorizándolo o depreciándolo. Esta complejidad será mejor evidenciada al referirnos, en el final de este Capítulo, al *Análisis y Evaluación del Poder Militar*.

C. COMPONENTES DEL PODER MILITAR

Desde el punto de vista de su preparación y aplicación, el Poder Militar debe ser considerado como una unidad. Sin embargo, a efectos de estudio, podrá ser descompuesto, en atención a los diferentes ambientes físicos donde se aplica, en tres componentes: el Poder Militar Terrestre, el Poder Naval y el Poder Militar Aéreo.

De todos modos, reiteramos que hoy más que nunca el Poder Militar debe ser considerado globalmente y que dicha descom-

posición, por ser sólo producto de un proceso mental, corre el riesgo de la irrealidad, planteando divisiones claras donde no las hay e impidiendo visualizar la interrelación existente entre todos sus elementos. Asimismo, obliga a clasificaciones *a priori*, sin tener en cuenta las particularidades de cada situación de empleo del Poder Militar, que serán en última instancia las que impondrán el criterio afinado y definitivo más conveniente. Con estas salvedades nos referiremos a continuación a cada uno de los mencionados componentes.

1. Poder Militar Terrestre

a. Tiene como instrumento principal para su acción a las Fuerzas Terrestres (FF.TT) y su correspondiente estructura de apoyo. Ellas están representadas en forma permanente por el Ejército, institución que en todas las naciones representa indudablemente el núcleo principal y mayoritario de las Fuerzas Armadas.

b. Las FF. TT. son aquellas fuerzas militares organizadas, equipadas e instruídas para realizar operaciones en el ámbito terrestre. Su organización, su doctrina de empleo e instrucción deben estar caracterizados por una muy marcada flexibilidad para asegurar la adaptación de las fuerzas a la muy variada conformación de la superficie terrestre y a las condiciones que en ella se dan, por cierto bien diferentes a la normal homogeneidad de los ámbitos marítimos y aéreo. El ámbito terrestre es notoriamente complejo, resultando de ello las conocidas dificultades para operar en él militarmente.

La importancia del papel desempeñado por las FF.TT. en operaciones bélicas es obvia y no requiere mayor énfasis por estar avalada por la propia historia, sin embargo es oportuno señalar el hecho de que las FF.TT. tienen capacidad para ejercer un control continuo sobre el ámbito terrestre que es precisamente donde el hombre vive y desarrolla predominantemente sus actividades. De ahí que en todo momento ejercen una gran influencia en el medio social en que se desempeñan, por sus posibilidades de actuación y particularmente por su despliegue en el terreno. Constituyen así, un factor gravitante en la estabilidad del orden político, social y económico imperante en determinada sociedad.

Las FF.TT. se organizan para su empleo en Grandes Unidades (GG.UU). Estas son las herramientas que materializan el

cumplimiento de los diferentes cometidos estratégicos y tácticos en el ámbito terrestre. Ello será mejor desarrollado en el Cap. VIII *Estrategia Militar*.

c. Constituiría, sin embargo, una omisión imperdonable referirse al Poder Militar Terrestre sin considerar con la debida atención a las fuerzas irregulares que lógicamente actúan en ese ámbito. Este tipo de fuerza que ya ha dado pruebas, a través de la historia, de su real valor y utilidad constituye, demás está decirlo, una herramienta formidable también en la actualidad. Las fuerzas irregulares pueden actuar como auxiliares de las regulares, que en ese caso las orientarán y coordinarán; o bien pueden constituir la única fuerza militar disponible, siendo entonces su finalidad *durar* sin ser destruídas, según se ha tratado en Estrategia de Seguridad (Cap. V. Sección 3). La decisión en este último caso, será procurada por la maniobra exterior o aún a través de una prolongación del conflicto que permita alterar el equilibrio de fuerzas existente. Más adelante volveremos sobre este punto en el Cap. VIII *Estrategia Militar*, por considerarlo de capital importancia.

La constitución de este tipo de fuerzas puede ser espontánea, o sea, por imperio de las circunstancias y sin obedecer a una planificación previa; o bien puede, como es siempre deseable, ser fruto de planes preparados anticipadamente, alcanzándose en este caso una mayor coherencia en las acciones.

2. Poder Naval

La capacidad de una nación para actuar en el mar y desde el mar, con cualquier tipo de medios, constituye su Poder en el Mar. El aspecto militar de este Poder en el Mar, es el Poder Naval que representa la capacidad para actuar con medios exclusivamente militares.

El Poder Naval resulta, por lo tanto, un componente del Poder en el Mar. Este último, en su aspecto no militar denominado Poder Marítimo, (marina mercante, de pesca, puertos, industria naval, etc.), está fuertemente vinculado al Factor Económico del Potencial, y reviste suma importancia en aquellos países altamente dependientes de sus comunicaciones con el exterior.

Tal conjunto de relaciones no hace más que evidenciar la complejidad del concepto de poder y la necesidad ya señalada de considerar al Potencial Nacional como un todo.

La finalidad del Poder Naval será siempre, en última instancia, el control del mar. Éste, para una nación, implica la posibilidad de usarlo para sus propios fines y negar su uso a los eventuales enemigos, incluyendo la posibilidad de proyectar poder sobre tierra. El control del mar, en la actualidad, difícilmente podrá ser ejercido en términos absolutos, en virtud de los modernos medios existentes.

El Poder Naval es, asismismo, empleado con frecuencia en el marco de acciones estratégicas de seguridad, mediante *demostraciones navales* en áreas críticas. Esta es la forma más usual en que las grandes potencias proyectan su poder a grandes distancias, aprovechando las características de las fuerzas navales, sin llegar a configurar operaciones bélicas.

El Poder Naval estó constituído por elementos dinámicos y estáticos. Los primeros son sus diferentes Fuerzas Navales (FF. NN); los últimos son sus bases de tierra, su infraestructura de apoyo, etc.

3. Poder Militar Aéreo

A semejanza del Poder en el Mar, el Poder Aéreo o Aeroespacial está dado por la capacidad de una nación de utilizar y controlar su espacio aéreo, o sea su capacidad para volar.

Por lo tanto, tal Poder Aéreo está constituído por su Aviación Civil, su Aviación Militar y su infraestructura e industria aeronáutica. La Aviación Militar, una parte de dicho Poder - su aspecto militar - , constituye entonces el Poder Militar Aéreo. Su elemento medular es la Institución Fuerza Aérea, pero pueden inluírse también los elementos de aviación pertenecientes a otras Fuerzas.

Las Fuerzas Aéreas se organizan de modo de aprovechar al máximo sus características esenciales de movilidad y flexibilidad que le permiten concentrarse y dispersarse rápidamente así

como variar con facilidad la asignación de medios y la dirección del esfuerzo para aplicar el enorme poder de fuego de que disponen.

Pueden ser empleadas en misiones de carácter estratégico o táctico, dependiendo del objetivo o la finalidad perseguida, pudiendo configurarse las siguientes formas de empleo:

- Defensa de objetivos vitales propios.
- Obtención y mantenimiento de la superioridad aérea.
- Ataque a objetivos vitales enemigos (fuentes de recursos, etc.).
- Cooperación FF.TT. o Navales.

D. LAS FUERZAS ARMADAS.

Como lo estableciéramos anteriormente, las Fuerzas Armadas (FF.AA.) son los órganos esenciales del Poder Militar. Son asimismo, una Institución Nacional. (*)

Por tal condición -verdadera expresión militar de la institucionalidad nacional- están ligadas indisolublemente a las bases fundamentales, de la nación.

Por ello, la misión de las FF.AA. estará orientada hacia la preservación de dichas bases, o sea, los valores esenciales de la nacionalidad que conforman, bajo diferentes formas, el Patrimonio Nacional.

Las FF.AA. como es obvio, están fuertemente condicionadas por el cuerpo social del cual se nutren, no pudiendo escapar a sus influencias y evoluciones. Por otro lado, el carácter trascendente de su misión les impone responsabilidades en el plano exterior e interior que determinan su permanente gravitación dentro de la sociedad nacional. Tal gravitación hace que las FF.AA., particularmente en el ámbito interno, por su propio peso institucional ejerzan una marcada y a veces decisiva influencia en los acontecimientos políticos, ya sea a través de acciones específicas o absteniéndose de actuar.

(*) En el caso de nuestro País, la Ley Orgánica de las FF.AA. (Nº 14.157), se define como el núcleo básico de la población organizado para planificar y ejecutar los actos militares que impone la Defensa Nacional (Art. 1º) y determina como su misión fundamental dar la Seguridad Nacional en lo exterior e interior (Art. 2do.).

des, como consecuencia de la complejidad de su propia conformación.

Como ya lo expresáramos, Poder Militar significa capacidad para actuar militarmente. Y esta capacidad debe ser concebida como un verdadero vector, dinámico, que se proyecta sobre el o los objetivos elegidos. Como podrá comprenderse, son muchos los elementos en que se apoya dicha capacidad, así como los que pueden afectarla. Algunos de ellos específicamente militares; otros ajenos al Factor Militar.

De ello se desprende que una evaluación del Poder Militar, de ninguna manera puede limitarse a un simple inventario de fuerzas. Lejos de ello, implica una estimación, sobre base especulativa, de la capacidad de tales fuerzas al ser supuestamente aplicadas bajo determinadas circunstancias y con una finalidad dada, tarea ésta de resultados mucho más aleatorios.

La evaluación se realiza a través de la consideración de indicadores, cuya selección y valoración debe ser producto de un análisis exhaustivo en cada caso particular. El criterio empleado en ello será fundamental para la validéz del trabajo.

Los indicadores surgirán, lógicamente, del análisis de los elementos en que se apoya el Poder Militar y de aquellos factores que lo afectan. Por lo tanto, encontraremos indicadores específicamente militares y otros que no lo son.

A su vez, podrán ser mensurables, cuando sean susceptibles de ser expresados objetivamente en forma de datos, o apreciables subjetivamente en caso de no ser posible su medición exacta.

Señalaremos algunos de ellos, a título de ejemplo:

a. Indicadores específicamente militares.

(1) Efectivos de las Fuerzas Militares

- Distribución por fuerzas, sexo, edades, etc.
- Formas de Reclutamiento para las diferentes categorías.
- Previsiones para la Movilización de personal.

Pero, particularmente en los países en vías de desarrollo, las FF.AA., sin perjuicio de su misión fundamental, deben cumplir tareas complementarias de utilidad pública en áreas diferentes a la Seguridad, (desarrollo, calamidades, etc.) aprovechando su capacidad técnica y organizativa y su despliegue en el territorio nacional. Asimismo, la propia gravitación política y social a que nos hemos referido en el plano interno, hacen de la Institución Armada un medio muy eficaz para impulsar y llevar a cabo planes de desarrollo. (*)

E. ANALISIS Y EVALUACION DEL PODER MILITAR

1. Al describir, en el Cap. V *Estrategia Nacional*, el proceso de formulación de la Estrategia de Seguridad, nos referimos al Análisis y Evaluación del Potencial Nacional como un paso para determinar potencialidades y vulnerabilidades propias y de posibles aliados y adversarios o enemigos, a efectos de formular un *concepto estratégico* general de seguridad para alcanzar el O.I.S. correspondiente y asimismo fijar los OO.EE. de seguridad en cada campo de actividad.

A continuación, procuraremos desarrollar con un mayor detalle, un aspecto parcial de dicho análisis y evaluación. Lógicamente será el aspecto referido al Factor Militar del Potencial y su finalidad será, análogamente, la formulación de un *concepto estratégico militar*, debidamente encuadrado en el referido *concepto estratégico* general.

Este análisis y evaluación servirá como base a las apreciaciones estratégicas que deberán realizarse, como parte del proceso de planificación de los escalones de comando subordinados.

El procedimiento que se seguirá para el mismo podrá servir de inspiración para analizar y evaluar cualquiera de los otros Factores del Potencial, respetando las lógicas diferencias en la composición y formas de aplicación.

Para ser coherentes con el enfoque dado a este Capítulo, continuaremos refiriéndonos al aspecto real del factor, o sea, al Poder Militar.

2. La tarea de analizar y evaluar el Poder Militar de una nación resulta extremadamente difícil y muy sujeta a inexactitu-

(*) Ley Orgánica de las FF.AA. Nº 14.157 - Art. 3º.

(2) **Material y Armamento**

- Cantidades discrimanadas por tipos: aviones, buques, tanques, material de artillería, etc.
- Orígenes del mismo y problemas vinculados a su utilización, abastecimiento y mantenimiento.

(3) **Presupuesto Militar**

- Valor absoluto
- Valor en relación al Presupuesto Nacional y al P.N.B.
- Gastos

(4) **Organización Militar**

- Organización de las FF.AA. y otras auxiliares o para-militares si las hubieran.
- Comandos y GG.UU. existentes y previstos.
- Comandos Conjuntos
- Organos de Apoyo Administrativo
- Influencia de la Organización en la capacidad de las FF.AA. para operar conjuntamente.

(5) **Despliegue**

- Significación de la localización de los medios militares en el territorio nacional o aún fuera de él.

(6) **Doctrina Militar**

- Su valor como guía para la organización y empleo de los medios y como elemento de enlace intelectual entre los ejecutantes.

(7) **Instrucción Militar**

- Niveles existentes y su influencia en las operaciones previstas.

(8) **Capacidad Profesional de los Mandos Militares**

- Su influencia en la conducción de las operaciones y en el asesoramiento proporcionado al Gobierno para la formulación de la Política y la Estrategia Nacionales.

(9) **Moral Militar**

- Valor de la misma y su influencia en el cumplimiento de las misiones asignadas.

(10) **Capacidad de Movilización Militar**

- Posibilidades estructurales de las FF.AA. (orgánicas, físicas y humanas) para absorber en tiempo oportuno el volumen de recursos humanos y materiales que la nación eventualmente pueda destinarle.

b. **Indicadores no específicamente militares.**

(1) **Características geoestratégicas del territorio:**

-*Posición geográfica*, que determina el grado de probabilidad de ser involucrado en un conflicto generalizado.

- *Situación geográfica relativa*, particularmente con respecto al continente y a los países vecinos. -La condición de central, periférico o intermedio de un territorio afecta en distinta forma al Poder Militar.

- *Condición geográfica esencial*, que hace que un país pueda ser considerado como mediterráneo, marítimo, insular, etc., afectando básicamente sus condiciones de seguridad.

- *Dimensiones y forma*, que constituyen en sí mismo factores fundamentales de fortaleza o debilidad militar.

- *Factores geofísicos*, por la configuración del terreno (relieve, hidrografía, costas, clima, vegetación, etc.) y sus consecuencias militares, así como por los recursos naturales existentes que afectan la posibilidad de desarrollar el Poder Militar con cierta autonomía.

(2) **Recursos humanos**, considerados desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. Posibilidades de alimentar el esfuerzo militar sin descuidar las necesidades que se generen en los demás factores.

(3) **Recursos económicos**, que puedan ser destinados al Poder Militar. La capacidad industrial y agropecuaria determinan, en

gran parte, la posibilidad de conducir un conflicto prolongado. La capacidad de transportes y comunicaciones afecta, lógicamente, las posibilidades militares.

(4) **Opinión Pública:** Apoyo a las FF.AA. y su influencia en el cumplimiento de las misiones asignadas a éstas.

(5) **Ciencia y Tecnología**; Su desarrollo en el país, particularmente en aquellos aspectos de utilidad militar.

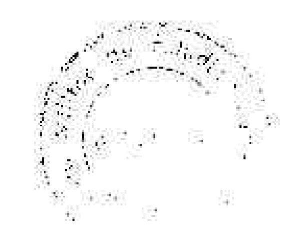
3. La sola enumeración de algunos de los posibles Indicadores, nos permite conceptuarnos sobre la dificultad de un análisis y evaluación realmente ajustados.

Los rápidos progresos verificados en los últimos años en el campo de la ciencia y la tecnología han influído decisivamente en la conformación del Poder Militar y en sus formas de empleo. Al extremo, que actualmente es común expresar el Poder Militar de un país, por el nivel de desarrollo alcanzado en ese campo, así como, hasta la 2da. Guerra Mundial, se lo hacía por su desarrollo industrial. Es, en efecto,en las innovaciones científicas y tecnológicas incorporadas al armamento nuclear que se apoya el esfuerzo armamentista de las grandes potencias en la actualidad.

Pero, si bien esto es cierto y se verifica positivamente en las relaciones entre las principales potencias, carece seguramente de una influencia tan decisiva en otros medios menos desarrollados, como el nuestro. En éstos, en virtud de la mayor inestabilidad social y política que les es propia, otros indicadores cobrarán una mayor importancia. Destacamos la moral militar y el apoyo de la opinión pública, por ser los más evidentes.

CAPITULO VII

EL FENOMENO BELICO



A. GENERALIDADES

Hemos de dedicar el presente Capítulo al tratamiento, si bien que muy suscinto, del fenómeno bélico -la guerra- cuya eventualidad gravitará casi indefectiblemente en todo estudio estratégico de seguridad y muy particularmente en los de carácter militar.

La vastedad del asunto, así como los diferentes puntos de vista utilizados, obligarían a un desarrollo extensísimo y a un dominio de disciplinas que en absoluto poseemos. De todos modos, intentaremos, en pocas líneas, hacer algunas consideraciones sobre los aspectos que más puedan interesar desde el punto de visto de la Estrategia.

La guerra es, sin lugar a dudas, el fenómeno social más extendido y espectacular de la historia de la humanidad y posiblemente el de mayor influencia en su devenir. Prácticamente no ha existido grupo social que no se haya visto envuelto, en una u otra forma, en un conflicto armado y prácticamente no ha existido ningún período de la historia en que no se produjera alguna forma de lucha armada.

Es lógico, por lo tanto, que un fenómeno de esta naturaleza y de tanta trascendencia en la vida de los pueblos, haya concitado la atención de innumerables pensadores. Pero a pesar de los muchos aportes recibidos para tratar de caracterizarla, determinar sus funciones y ordenar sus causas, ello no ha sido fácil, debido a las diferentes percepciones que del fenómeno tiene cada disciplina y muy en especial a la casi inevitable actitud valorativa de quienes se aproximan a él para estudiarlo.

Es así que la guerra ha sido exhaustivamente tratada e interpretada por teólogos, filósofos, juristas, sociólogos y pensadores militares bajo diferentes puntos de vista. Pero posiblemente el mayor escollo a una consideración científica del fenómeno sea,

como recién dijéramos, la tendencia generalizada a prejuzgarla como beneficiosa y deseable o por el contrario como un hecho en sí mismo repudiable.

En un esfuerzo para proteger su estudio de tales preconceptos, el Prof. Gastón Bouthoul de la Escuela de Altos Estudios Sociales de Francia, echa las bases de una nueva rama de la Sociología, que denomina *Polemología*, dedicada al estudio científico de la guerra, como fenómeno susceptible de ser observado al igual que cualquier otro. Su conocimiento objetivo sería, según Bouthoul, el único medio para avanzar en el camino de prevenirla o a menos disminuir sus efectos.

Esa será precisamente la tónica de las siguientes líneas, que buscan una mejor comprensión del fenómeno guerra, así como de la paz que se estructura a través de ella o a la sombra de su amenaza.

B. GENESIS DE LA GUERRA - CAUSALIDAD Y FINALIDAD

1. Las dificultades anteriormente señaladas se hacen más evidentes cuando intentamos determinar, en términos de generalidad, los orígenes del fenómeno.

Para ello comenzaremos por referirnos a algunos enfoques de carácter filosófico, que si bien no constituyen puntos de vista objetivos, han influido positivamente en las conductas sociales. Sus formuladores son los apologistas y los detractores de la guerra, que en definitiva muy poco han aportado para su real conocimiento por limitarse a expresar sus propias actitudes metafísicas o éticas.

Los primeros, que constituyen una notoria mayoría, visualizan a la guerra como un instrumento de progreso, generador de virtud moral y fundamentalmente como el estado natural de la humanidad, lo que la hace buena en sí misma.

En la mayoría de los casos, tales apologías implican una actitud religiosa, atribuyéndose a la guerra una naturaleza de orden providencial, divino. En otros casos, se le considera integrando el cuadro de los fenómenos generales de la naturaleza por lo que se hace extensivo al mundo social lo que se da en el orden universal, o sea: la lucha. Lucha entre el hombre y la

naturaleza y lucha del hombre con el hombre (Darwinismo social, organicismo, antroposociología). En todos los casos se la ve como un agente seleccionador y jerarquizador.

Los detractores de la guerra, surgen como producto del debilitamiento del sentimiento religioso que caracterizó el final de la Edad Media. Ellos alimentan una corriente de pacifismo que tiene posiblemente su mejor exponente en Rousseau y que culmina con la generación de enciclopedistas y economistas del Siglo XIX. Tales corrientes humanistas, en general reprueban moralmente a la guerra, a la que consideran ajena a la razón y desprovista de toda finalidad.

2. Hecha esta mención a las especulaciones filosóficas, trataremos de abordar el fenómeno con un rigorismo propio de las ciencias sociales, en cuyo ámbito él debe ser estudiado. Tal estudio deberá encararse bajo la óptica de los principios de causalidad y finalidad íntimamente relacionados.

Según el primero se intenta identificar las causas de las guerras o por lo menos los factores que puedan considerarse determinantes en su producción; se descartarán lógicamente aquellos coyunturales que son más aparentes que reales. Según el segundo, se procura investigar las funciones que presumiblemente cumple el fenómeno bélico dentro del acontecer social, o por lo menos determinar sus efectos, tarea ésta mucho más sencilla.

La complejidad del fenómeno implica una multiplicidad de causas y efectos, fuertemente vinculados entre sí, cuya consideración por separado en forma un tanto esquemática, sólo se justifica por razones analíticas.

A efectos de presentar el conjunto de las causas y efectos de acuerdo a un ordenamiento lógico, nos apoyaremos en el criterio delineado por el Dr. Orestes Araújo en su obra *Sociología de la Guerra* (Biblioteca Gral. Artigas - Volumen 27). El referido autor señala cuatro categorías de elementos que pueden considerarse como agentes determinantes del fenómeno bélico:

- Políticos.
- Económicos.
- Religiosos (o ideológicos)

- Sicológicos,

a las que agrega otros factores que identifica como condiciones permisivas más que como causas y que agrupa en:

- Geográficos.
- Demográficos.
- Técnicos.

a. La primer categoría establecida, la política, ya ha merecido referencias en anteriores pasajes de este trabajo. Es, posiblemente, la organización política de los hombres la causa-efecto más evidente del fenómeno que nos ocupa, que tiene siempre como protagonistas a agrupaciones políticas (tribus, ciudades, estados, alianzas, etc.). Hay quien atribuye a la guerra la condición de ser origen del estado y viceversa.

No parece, sin embargo, que el tipo de organización política de los diferentes estados, tenga influencia sobre la mayor o menor belicosidad de los mismos, dado que han recurrido a la guerra con igual frecuencia las monarquías, las antiguas repúblicas y los diversos estados actuales totalitarios o democráticos.

Pero, los efectos de la guerra sobre las organizaciones políticas resultan tan evidentes que no es necesario referirlos aquí; basta tener en cuenta la violencia que precede a los cambios en los sistemas y regímenes políticos de los pueblos.

b. La economía es señalada reiteradamente como causa determinante en la producción de las guerras, pero ello es resultado en la mayoría de los casos, de una apreciación apenas superficial. Sólo se puede reconocer tal carácter predominante en aquellos conflictos, como los sostenidos por sociedades primitivas, en que la superación del hambre era el verdadero móvil. No puede negarse, de todos modos, la influencia de factores económicos en la deflagración de conflictos, pero difícilmente podrá aseverarse que tales factores sean realmente determinantes.

Indudablemente, podríamos identificar causas económicas en aquellos conflictos provocados por la interpretación materialista de la historia, cuyo determinismo constituye dogma para el Marxismo-Leninismo. En efecto, según éste, es en el conflicto

entre los diferentes factores de la producción (capital-trabajo) que reside el motor de la historia. Y ésta es la verdadera guerra según los más calificados intérpretes de tal ideología.

Muchos pensadores también han pretendido ver en los sistemas económicos imperantes las causas de muchos conflictos bélicos. Es así que sucesivamente se ha señalado al mercantilismo, al liberalismo y al dirigismo económico como factores decisivos en la producción de muchas guerras. Sin embargo, tal como lo señaláramos al hablar de los sistemas políticos, no es posible reconocer en la naturaleza intrínseca de cada uno de ellos una mayor o menor vocación bélica.

c. La religión es fácilmente visualizada como causa de la guerra por la evocación de los diversos conflictos de esta naturaleza que la historia registra y que la actualidad nos muestra. Sin embargo, el sentimiento religioso, muchas veces, está sólo en la superficie del conflicto.

Las causas profundas de este carácter deberán ser rastreadas en aquellos intentos por preservar un dogma religioso de la diversidad de interpretaciones, o bien, cuando se lo quiere imponer a otras comunidades, con vocación de universalidad.

Pero, no sólo en la religión es dable reconocer estas características. También se evidencian en las ideologías políticas, sociales o económicas de base dogmática que impliquen alguna intolerancia y que por lo tanto sean capaces de crear estados de ánimo colectivos que promuevan soluciones violentas.

En otras palabras, el factor determinante, en ambos casos, sería la convicción de que no es posible la coexistencia de ciertas concepciones religiosas o ideológicas diferentes.

d. Los factores sicológicos que pueden actuar como causantes del fenómeno guerra deben ser buscados en el marco de la sicología colectiva ya que de ninguna manera puede constituirse el impulso belicoso de una sociedad por la simple sumatoria de los impulsos de sus individuos. De todos modos, tales estados sicológicos difícilmente serán alcanzados espontáneamente, sino que, normalmente, serán conformados a través de los medios de manejo de la opinión pública. Por ello es que resulta difícil

encontrar en el ámbito de la sicología la causa determinante de una guerra, pudiendo mejor considerarse tales estados sicológicos como efecto de alguna otra causa preexistente.

e. Al referirnos a los factores geográficos y su influencia en la producción de las guerras, no podríamos dejar de mencionar a las escuelas geopolíticas, particularmente aquellas que otorgan a la geografía un carácter determinante. Estas últimas, trabajando sobre las bases de la antropogeografía de Ratzel, alcanzaron posiblemente su punto culminante con Haushofer y su escuela geopolítica alemana. El concepto de *Lebensraum* (espacio vital) es un elocuente ejemplo del valor de los factores geográficos como causa de la guerra.

f. Los factores demográficos ligados a la producción de la guerra deben ser considerados en sus aspectos cuantitativos y cualitativos.

Desde el punto de vista cuantitativo la guerra es considerada, bajo la influencia de las ideas de Malthus, como uno de los institutos destinados a regular periódicamente los excesos de población.

Desde el punto de vista cualitativo, el factor de influencia más señalado es la raza. Esta puede actuar, ya sea en la forma de un racismo anticientífico, al estilo del *nazismo* o del *apartheid* o bien, como agente de concurrencia en la lucha natural por la vida, en una extensión social de la teoría biológica de Darwin.

g. En cuanto a los factores técnicos, a los que con mayor rig podríamos denominar científicos y tecnológicos, no es necesari destacar su influencia sobre el acontecer social y muy particula-mente sobre la guerra. Sin embargo; y ese es el punto e cuestión, su influencia en la producción misma del fenómeno es tan clara. La guerra ha actuado, clásicamente, como acelera-dor de la evolución científica y tecnológica, por el estímulo q ella representa. Pero dicha evolución, por lo menos en el pla material, se vuelve cada vez más, un factor obstativo de misma por las posibilidades de destrucción que ella implica. La aparición del arma nuclear es inequívocamente un ejemplo act de esto.

C. LA PAZ: PACIFISMO Y PLANES DE PAZ

Reiterando conceptos ya expuestos en páginas anteriores entendemos que la guerra y la paz no deben ser consideradas actualmente como situaciones dicotómicas, sino más bien como diferentes tonalidades de un único espectro de utilización de medios más o menos coactivos en las relaciones entre los distintos sujetos estratégicos. Por ello dedicamos las siguientes líneas a analizar algunos aspectos estructurales de la paz, cuya consecución o mantenimiento estará indefectiblmente presente en el trasfondo de todo estudio estratégico militar actual.

1. Comenzaremos como lo hiciéramos con la guerra por los enfoques cargados de especulaciones filosóficas, que si bien no constituyen aportes objetivos a su estudio, de una u otra manera han incidido en el curso de la historia. Nos referimos a los *pacifismos*, que no son otra cosa que una actitud sicológica de reacción frente a la guerra. Es normal que tal actitud surja más vigorosamente después de las guerras y es, en esencia, los contrario del impulso bélico.

Este sentimiento, normalmente asociado al antimilitarista, ha sido explotado con frecuencia, en los últimos años, para inhibir la reacción del oponente, en el marco de una estrategia indirecta. Pero, tal como ya lo expresáramos, dichas actitudes son adoptadas sin ser sometidas previamente al juicio inquisitivo de la razón y, por lo tanto, muy poco o nada aportan para estructuras estables de paz.

2. Un mayor interés revisten, indudablemente, a los fines del presente trabajo y de la estrategia en general, los planes de paz que han sido estructurados por diferentes pensadores. Estos planes se caracterizan por implicar, cada uno de ellos, una doctrina sobre las causas y las funciones de la guerra. La eliminación de aquellas y el cumplimiento de éstas por otros medios, constituirán las bases de dichos planes.

Por razones obvias sólo haremos referencia, en grandes trazos, a sus aspectos más destacables, ordenándolos, a efectos de su presentación, y sin pretender con ello agotar el tema, en varias categorías según sus diferentes puntos de partida.

a. **Planes políticos de paz.** Esta categoría incluye los proyectos que visualizan la paz, sea a través de un imperio mundial o de la que sería un gobierno mundial.

1) La primer alternativa, o sea la formación de un imperio mundial, comportaría el dominio o por lo menos la hegemonía incontestable de un estado sobre el mundo; hegemonía ésta, cuya búsqueda ha sido una constante histórica desde la más remota antigüedad hasta nuestros días, pasando por Grecia, Roma, Napoleón, Hitler e incluyendo los actuales esfuerzos del Comunismo Internacional en ese sentido. A pesar de los muy diferentes resultados alcanzados en todos estos intentos, la historia nos señala que los períodos más prolongados de paz en el mundo han correspondido a la formación de vastos imperios (paz romana, paz china, paz británica), donde el dominador imponía el acatamiento a su voluntad.

La posibilidad de formación de tales imperios en la actualidad es materia por demás opinable; sin embargo los intentos del Comunismo, particularmente en lo que va de la segunda mitad de este siglo, nos obligan a alguna reflexión.

Por un lado, el monopolio del poder nuclear militar aparece como una condición imprescindible para la concreción de dicho imperio mundial, lo que ya no es posible en la actualidad. Pero, por otro lado, los enormes progresos verificados en el campo de la ciencia y la tecnología ponen instrumentos cada vez más poderosos en manos de los estados, que permiten a éstos ejercer sus influencias y accionar sus medios con fines coactivos o disuasivos a unas distancias jamás imaginadas por los antiguos conquistadores.

Un capítulo aparte merece el sorprendente desarrollo de los medios de comunicación social que dan posibilidades casi ilimitadas de influir en la conducta de los pueblos ya sea para conquistarlos en el marco de una estrategia indirecta o bien para mantenerlos una vez conquistados.

Parecería entonces que lejos de constituir obstáculos, los actuales medios técnicos posibilitarían físicamente la concreción de tales planes, sólo que, el equilibrio en un nivel intrínsicamente estable como lo es el nuclear, disuade por el momento cualquier intento directo.

2) La segunda alternativa, o sea la formación de un gobierno mundial, surgiría del temor al holocausto resultante de un intercambio nuclear. Esto induce a suponer que los estados, ante tal amenaza común, podrían aceptar la existencia de un órgano superior, capaz de regular sus relaciones. La Secretaría de las Naciones Unidas podría ser el embrión de tal órgano superior. Esta alternativa implicaría la formación de una fuerza militar internacional con finalidad de policía mundial.

Raymond Arón llega más lejos en el análisis de esta idea, determinando algunas condiciones que considera deberían existir antes de hacerse efectivo dicho gobierno. Estas se refieren principalmente a la atenuación de elementos de fricción tales como las nacionalidades y al robustecimiento de elementos que puedan ser cohesivos como la cultura, la educación, etc., conservando al hombre en el centro de sus consideraciones.

Una crítica significativa a todos los planes políticos de paz, particularmente al del imperio mundial, señala que una vez consolidado éste, las guerras entre estados no serían eliminadas sino sólo sustituidas por guerras civiles.

b. **Planes jurídicos de paz.** Tal como lo sugiere su nombre, estos planes buscan la paz, a través del desarrollo y plena vigencia del Derecho Internacional.

R. Arón visualiza esta situación señalando que:

- los estados se someterían plenamente al imperio del derecho, tanto en sus relaciones internacionales como en sus relaciones con sus propios ciudadanos.
- los estados aceptarían someter a tribunal competente cualquier asunto en disputa.

Tales consideraciones, como puede verse, representan más una declaración de principios que una posibilidad más o menos inmediata. La situación descripta, por otra parte, sólo parece posible bajo condiciones preexistentes de paz y orden, las que presuntamente serían establecidas a través del imperio o del gobierno mundial ya considerados.

Uno de los errores más reiterados entre los numerosos pensadores que promueven esta vía para lograr la paz consiste en establecer una analogía entre las guerras y las querellas entre individuos, en lo que se ha dado en llamar el *antropomorfismo jurídico*. Ambos fenómenos -las querellas individuales y las guerras- son en su esencia diferentes y responden, en consecuencia, a causas también diferentes.

Asimismo la reiterada tendencia a considerar a la guerra como un acto absolutamente voluntario y conciente ha inducido a muchos líderes nacionales a caer en lo que se denomina el *ilusionismo jurídico* que, en oportunidades, ha pretendido prohibir o limitar las actividades bélicas por la simple firma de un tratado internacional. El pacto Briand-Kelog constituye un elocuente ejemplo de ello, cuando sus firmantes renuncian a la guerra como instrumento de política nacional, lo que, al decir de Bouthoul era *una solemne promesa de renuncia a la enfermedad.*

c. Planes de desarme. Sus formuladores trabajan sobre la hipótesis de que los hombres combaten porque tienen armas. Si no las tuvieran no existirían las guerras, o por lo menos éstas serían limitadas en su violencia.

Si bien tales aseveraciones no resisten mayores inquisiciones críticas, se aduce con razón, que la limitación de los armamentos reduce las tensiones políticas, alejando las posibilidades de confrontación. Por otra parte una carrera armamentista compromete en tal forma los recursos de una nación que puede esperarse que ésta prefiera una rápida decisión, aunque ello implique la guerra, antes de continuarla indefinidamente.

Los mayores esfuerzos en pro del mantenimiento de la paz a partir de la 2da. Guerra Mundial fueron realizados en el terreno del desarme.

El temor de una confrontación nuclear ha llevado a la ONU y a las principales potencias a encarar la necesidad de controlar y limitar la fabricación y tenencia de armas de destrucción masiva.

De las múltiples negociaciones sobre desarme iniciadas en 1946 en el seno de la ONU, han surgido el *Tratado de Prohibición de armas nucleares en América Latina* (1967) y el de *No proliferación de armas nucleares* (1968). El *tratado de la Antár-*

tida (1959), prohibiendo toda actividad de carácter militar en la región, constituye, en última instancia, un acuerdo de desarme geográficamente limitado.

Las negociaciones entre las dos superpotencias para la limitación de armas estratégicas (SALT) no constituyen planes de desarme en su sentido más estricto, sino que están destinadas a facilitar el control cuantitativo y cualitativo de cierto tipo de armas para asegurar el equilibrio a nivel nuclear. Sin lugar a dudas será dicho equilibrio el promotor fundamental de la paz que pueda obtenerse. De todos modos la limitación de armamentos reduce las tensiones de una carrera armamentista incontrolada en este nivel.

3. Un punto de vista de indudable valor al respecto es el aportado por Max Scheler, quien, además de sus elaboraciones de orden filosófico, ha propuesto algunas soluciones de orden práctico. Armoniza así, una actitud comprometida de pacifismo con concepciones realistas de paz, siendo ese el punto destacado de su contribución. Entiende el filósofo Scheler que la guerra sólo tiene un valor relativo como instrumento para alcanzar la paz. La *paz perpetua* no es un sueño, sino un ideal hacia el que va evolucionando la humanidad. Propone, por lo tanto, para hacerla efectiva nueve soluciones, o sea nueve formas de pacifismo, a las que agrupa a su vez en tres categorías:

a. La primer categoría es la de los *pacifismos forzados* e incluye:

- el *pacifismo heroico* basado en la fuerza del espíritu para resistir la guerra; sus ejemplos más caracterizados serían las prédicas de Buda y Gandhi, a las que podría agregarse, más modernamente, la *resistencia pasiva* del Almirante Stephen King-Hall (*)
- el *pacifismo imperialista* basado en la fuerza y al que ya nos referimos en 2. a. 1) anterior.
- el *pacifismo jurídico* basado en el imperio del derecho y que ya fuera también considerado en 2.b. anterior.

(*) En su obra *Defensa de la era Nuclear* la propone para sustituir con ventajas a la disuasión. Requiere una intensa preparación sicológica y política de la propia población.

b. La segunda categoría es la de los *pacifismos de entendimiento o de acuerdo* e incluye las siguientes formas:

- el *pacifismo económico* resultante del entendimiento entre los responsables por la economía del mundo buscando la más absoluta libertad de intercambio. El acuerdo cumbre económico del mundo occidental, conocido como *Trilateral* (EE.UU., C.E.E. y Japón) constituye un claro ejemplo en este sentido.
- el *pacifismo financiero* resultante del acuerdo entre los responsables de las altas finanzas mundiales.
- el *pacifismo cultural* resultante del entendimiento entre los sectores intelectuales y espirituales más destacados de todos los pueblos a través de la amplia difusión de los horrores y perjuicios de la guerra.

c. La tercera categoría es la de los *Semi-pacifismos,* que también podrían denominarse *Semi-belicismos* y que incluye las tres formas siguientes:

- el *pacifismo marxista* que visualiza proféticamente el fin de las guerras con el fin de las clases sociales. La guerra, mientras tanto, es un instrumento válido para eliminar las clases y alcanzar así la paz.
- el *pacifismo cristiano-católico* que admite a la guerra sólo cuando es justa y es usada como instrumento policial para castigar al culpable. La paz se alcanza por miedo al castigo: atiende a un criterio de justicia.
- el *pacifismo armado o de equilibrio* en que los posibles contendores están preparados para la guerra, la que no se desencadena por temor común. Atiende a un criterio de seguridad. La disuasión nuclear nos ilustra en este sentido.

D. CLASIFICACION DE LAS GUERRAS

Los criterios que pueden adoptarse para clasificar a las guerras son, como no puede escapar a nadie, innumerables. Lógicamente dependerán de la óptica de quien haga la clasificación. Y según vimos, difícilmente exista otro fenómeno que haya despertado el interés de tantas displinas de estudio, como la guerra; por lo que existirán, en consecuencia, tantas clasificaciones como

ángulos de aproximación a ella existan. De ello se desprende que una misma guerra recibirá concurrentemente un sin número de calificativos, sin que ello implique, de modo alguno, enfrentamientos conceptuales.

Sin espíritu de agotar las posibilidades se delínea a continuación una clasificación de las guerras atendiendo a algunos de los criterios más usuales en el medio militar.

1. Según el ámbito de aplicación:

a. 1) **Mundial**: cuando se desarrolla en todo o casi todo el planeta.

2) **Regional**: cuando lo hace en un espacio geográfico limitado.

3) **Interna**: desarrollada dentro de un país ya sea respondiendo a móviles de origen interno (grupos políticos, sociales, etc.) o de origen externo (otro estado, grupos de estados, organismos internacionales, grupos internacionales de presión, etc.). Cuando enfrenta grupos nacionales entre sí tendrá el carácter de **guerra civil**.

b. Asimismo, refiriéndose al ámbito de aplicación de los medios militares se utilizan las expresiones:

1) Guerra terrestre.
2) Guerra Naval.
3) Guerra Aérea.

2. Según los elementos del Potencial Nacional involucrados:

a. **Total**: en la que se emplea efectivamente la totalidad de los recursos disponibles.

b. **Limitada**: cuando existe una restricción consentida por los beligerantes, en lo relativo a objetivos, armas, áreas geográficas, participantes, etc. Por lo tanto la guerra será limitada cuando, deliberadamente:

- se confina a un área geográfica determinada.
- no se recurre a todos los sistemas de armas disponibles.
- se limita el empleo de determinadas armas a ciertos objetivos específicos.
- se evita alcanzar con sus efectos a la población civil.

c. **Fría:** ya desarrollada al tratar los *Niveles de empleo de la fuerza;* se caracteriza por el empleo de medios políticos, económicos, sicológicos y aún militares con intención hostil, pero sin llegar a configurar una situación de guerra total o limitada.

3. **Según la naturaleza de los medios y los procedimientos de combate:**

a. 1) **Convencional o clásica:** realizada dentro de los padrones clásicos en lo referente a organización y características de las fuerzas y a los procedimientos de combate, empleando armamento convencional.

2) **Nuclear:** caracterizada por el empleo o la posibilidad de empleo de armas nucleares. Estas pueden ser tácticas o estratégicas y se diferencian entre sí, no sólo por su potencia destructora, sino también por su forma de empleo. Las armas nucleares tácticas son empleadas visando objetivos de carácter táctico e implican condiciones de radioactividad para las propias fuerzas que las emplean. Las armas nucleares estratégicas tienen efectos de destrucción en masa y pueden ser lanzadas a grandes distancias (intercontinentales) sobre objetivos de carácter estratégico, tales como grandes ciudades, complejos industriales vitales, sistemas de armas estratégicas, etc., afectando la población civil.

Los más modernos desarrollos en materia de cabezas nucleares y vectores han posibilitado concentrar tal poder destructor, que actualmente es muy difícil reconocer la distinción entre armas tácticas y estratégicas. Ello significa que, según muchos especialistas, el concepto de guerra nuclear táctica carezca ya de sentido, dado que de ninguna manera sería posible mantener las acciones en ese nivel.

3) **Irregular;** en la que las fuerzas se constituyen y organizan con medios de circunstancia y operan según procedimientos improvisados, siendo imposible establecer un padrón general e actuación. De todos modos, cada conflicto de este tipo se conduce según ciertas pautas peculiares, que son determinadas principalmente por las características de los intervinientes y las condiciones geográficas.

b. Atendiendo también a la naturaleza de los medios empleados, es común calificar a la guerra como:

- electrónica
- sicológica
- QBR - (químico - bacteriológica - radiológica)

4. **Segun el contenido ideologico:**

a. **Revolucionaria**: cuando responde a una inspiración ideológica, visando la conquista del poder para modificar las estructuras políticas, sociales y económicas de un país. Es por lo tanto una guerra interna, desarrollada por parte de la población, contando normalmente con ayuda o estímulo del exterior. El Marxismo-Leninismo es el inspirador y promotor de las guerras revolucionarias del actual período histórico.

b. **Insurreccional:** desarrollada también en el ámbito interno y visando la conquista del poder por una parte de la población; sin embargo, se diferencia de la anterior, por estar desprovista de un contenido ideológico.

5. **Según los fines perseguidos:**

a. **Imperialista:** cuando responde a una política hegemónica de expansión territorial, económica, etc.

b. **De intervención:** cuando a través de ella se procura alterar la situación relativa existente entre dos o más estados o grupos de estados en conflicto, para beneficiar, lógicamente, a uno de ellos.

c. **De independencia:** cuando se realiza para hacer efectiva la soberanía de una agrupación política que habita un determinado territorio.

d. **De resistencia:** realizada para evitar el dominio por parte de otro estado.

e. **Separatista:** cuando persigue obtener la soberanía de una parte de un estado ya constituído.

f. **Social y Religiosa:** cuando son motivadas por reivindicaciones de grupos sociales o religiosos.

E. LOS PRINCIPIOS DE LA GUERRA

En el Capítulo V dejamos planteada la duda sobre la existencia de principios de carácter genérico que guíen la concepción y ejecución de la estrategia en el nivel general.

Sin embargo, no parece justificarse tal duda cuando nos referimos a la guerra, en su aspecto estrictamente militar.

Los estudiosos de la Historia Militar han procurado, indefectiblemente extraer del análisis de las diferentes acciones bélicas de todos los tiempos, algunos factores que apareciendo sistemáticamente, pudieran ser considerados como determinantes de éxito. Tales factores constituyen lo que se ha dado en llamar los *Principios de la guerra*.

A pesar de las diferencias que se han registrado en su enunciación, su existencia debe aceptarse si se pretende que la guerra sea, si bien en parte, una actividad racional.

La comprensión acabada de estos principios proporciona a todo comandante militar una base lógica de razonamiento, a la vez que sirve de inspiración para sus concepciones estratégicas y tácticas.

Toda noción de rigidez debe abandonarse cuando se trate de aplicación de los principios; será el sentido común el que en cada situación indicará en que grado debe observarse o desestimarse cada principio específico.

Como dijéramos, en la enunciación de los principios pueden encontrarse marcadas diferencias. Estas diferencias, en la mayoría de los casos, obedecen principalmente a distintos criterios en el ordenamiento de los mismos, siendo por lo tanto de carácter más bien formal. En otros casos en que se evidencian diferencias sustanciales, debe buscarse la razón de ello en la diversidad de las características nacionales y militares propias de cada país más que en diferencias radicales de conceptos.

Las largas ennumeraciones de principios presentan la peculiaridad de incluir algunos que en rigor apenas pueden ser considerados como corolarios de otros principios fundamentales o como simples reglas prácticas para la acción.

Los principios enumerados en el Cap. V son algunos de los más aceptados también en el ámbito estricto de la guerra y por lo tanto de la Estrategia Militar.

CAPITULO VIII

ESTRATEGIA MILITAR

A. CONCEPTO - NIVELES - COMPONENTES

1. Concepto

En los capítulos anteriores hemos intentado ubicar a la Estrategia Militar en sus justos términos dentro del contexto de la Estrategia General; hemos también considerado al Factor Militar del Potencial, que pone instrumentos en sus manos; y hemos por último, incursionado en los problemas de la guerra y de la paz que le están directamente relacionados. Estamos, ahora en condiciones de abordar los aspectos más significativos de la Estrategia Militar, cuyo conocimiento reviste especial interés para nuestra profesión.

Muchas han sido las definiciones que con mayor o menor felicidad, han sido propuestas para esta Estrategia Particular. En principio, y al solo efecto de constituir una base a partir de la cual comenzar su análisis, tomaremos una, que por otra parte ya ha sido sugerida en capítulos anteriores:

"ESTRATEGIA MILITAR ES EL ARTE Y CIENCIA DE PREPARAR Y APLICAR EL PODER MILITAR PARA, EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL, CONQUISTAR Y MANTENER LOS OBJETIVOS FIJADOS POR LA POLITICA."

Esta definición reconoce a la Estrategia Militar el carácter de permanencia con que actualmente es considerada, por cuanto lejos de limitarla como antiguamente a las situaciones de guerra, la asocia a la consecución de los Objetivos Nacionales, siempre presentes. Como es evidente, entonces, no será necesaria la aplicación directa de fuerzas militares en operaciones bélicas para que ella tenga un lugar en la formulación estratégica nacional. La preparación de la herramienta militar y sus más variadas formas de empleo, aún en las situaciones llamadas de paz, tales como las acciones en apoyo al desarrollo nacional y para superar emergencias y calamidades públicas, constituyen

objeto permanente de su consideración. La Estrategia Militar prepara y aplica los medios militares para garantizar la más amplia libertad de acción política del estado en los planos interno y externo, así como también para promover activamente la conquista de Objetivos Nacionales a pesar de los factores negativos que se presenten.

2. Niveles de la Estrategia Militar.

Tal como la acabamos de conceptuar, la Estrategia Militar se sitúa en el nivel de actuación del Mando Superior de las FF.AA., responsable por la preparación y aplicación de todos los medios militares nacionales en el contexto más amplio de la Estrategia General. Esta la orientará y coordinará mediante la asignación de recursos, el establecimiento de objetivos estratégicos y de otras condicionantes para la acción. Es el nivel más elevado en que se concibe esta Estrategia Particular; pero no es el único, ya que la Estrategia Militar deberá orientar y coordinar a las Estrategias Terrestre, Naval y Aérea, propias de cada uno de los componentes del Poder Militar, allí donde sus medios sean aplicados con determinada finalidad. Esta finalidad, que podrá materializarse en un objetivo estratégico Militar en el nivel anterior, o sea del Mando Superior de las FF.AA.

La Estrategia Militar, en su segundo nivel será formulada entonces por los Comandos de Teatros de Operaciones (TT.OO) y/o Fuerzas Conjuntas (FF.CC) responsables del empleo conjunto de medios terrestres, aéreos y/o navales, teniendo un carácter esencialmente operativo. Su formulación, al igual que los referidos Comandos será de carácter eventual (no permanente), dependiendo de la existencia de una finalidad y objetivo militar. Por sus características se la denomina Estrategia Conjunta.

3. Estrategia Estructural y Estrategia Operativa.

Al considerar la Estrategia Nacional, en el Capítulo V, se señalaron en su definición dos aspectos claramente diferenciados: el de la preparación y el de la aplicación del Potencial Nacional. Del mismo modo tales aspectos surgen al analizar la definición que se ha propuesto para la Estrategia Militar.

La preparación del Factor Militar implica el permanente análisis y evaluación de sus aspectos actual y potencial con vistas a su fortalecimiento para alcanzar el nivel de desarrollo que se estime necesario. Para ello se formula una *Estrategia Estructural* que se materializa en el Plan de Preparación del Potencial Militar.

La aplicación efectiva de Poder Militar como consecuencia de una misión recibida, requiere la concepción y ejecución de una *Estrategia Operativa*. Esta podrá ser Terrestre, Naval, Aérea y/o Conjunta y según fuera señalado en el numeral anterior, sólo será eventual, implicando de una u otra forma la existencia de un Teatro de Operaciones (TO).

B. FORMAS DE ESTRATEGIA MILITAR

Puesto que la Estrategia Militar sólo es concebida en el contexto de la Estrategia General, el estudio de sus diferentes formas deberá, necesariamente estar apoyado en la clasificación que para la Estrategia de Seguridad se propusiera en el Capítulo V.

Por lo tanto, así como identificamos una *Estrategia Directa* y otra *Indirecta*, podremos dentro de cada una de ellas distinguir diferentes modalidades de Estrategia Militar:

1. **En la Estrategia Directa**, caracterizada por acciones realizadas en forma abierta y con clara predominancia de medios militares, la Estrategia Militar puede, según el punto de vista utilizado, presentar las siguientes formas:

a. Según el método:

1) Estrategia de *aproximación directa* o de *aniquilamiento* propugnada vastamente por Clausewitz y sus continuadores. Se caracteriza por una máxima concentración de fuerzas para ser violentamente aplicadas sobre el *centro de gravedad* de las fuerzas enemigas. Su formulación se orienta hacia la materialización del ideal de *guerra absoluta*. La decisión es buscada en el teatro principal, en el menor tiempo posible y a través del violento enfrentamiento de fuerte con fuerte (batalla principal). La amenaza de adopción de esta forma estratégica provoca efectos disuasivos (p. ej.: disuasión nuclear).

2) Estrategia de *aproximación indirecta* cuya formulación responde, como ya vimos, a los estudios realizados por el General J.F.C. Fuller y por Liddell Hart al término de la Primera Guerra Mundial, pero que paradojalmente tiene su mejor expresión durante la Segunda Guerra en la *Blitzkrieg* alemana. Esta modalidad procura la decisión normalmente en teatros secundarios, a través de la *parálisis estratégica* del enemigo, la que se obtiene actuando, ya sea sobre sus puntos vitales en la retaguardia profunda (ciudades, centros industriales, etc.) o bien sobre los órganos de comando y logísticos de sus fuerzas militares en la retaguardia inmediata. Es una estrategia de fuerte contra débil.

Lógicamente, la aparición de las formaciones blindadas y de la aviación tuvieron una decisiva influencia en su concepción y aplicación.

El objetivo de la *aproximación indirecta* consiste en, por medio de la maniobra y antes de la batalla, disminuir al máximo la capacidad del enemigo para emplear sus medios y al mismo tiempo actuar sobre su moral y su voluntad de combatir. Se trata, pues, de desequilibrar al enemigo antes de la batalla, que aquí tiene un valor un tanto secundario. La movilidad y sorpresa en todas sus formas adquieren la mayor importancia por los resultados materiales y sicológicos que ellas obtienen. La elección de objetivos alternativos permite disponer de varias direcciones posibles para la progresión, lo que al mismo tiempo que mantiene al enemigo en permanente desequilibrio, permite explotar las oportunidades que eventualmente se presenten.

Esta modalidad estratégica, lógicamente, no es de aplicación exclusiva de las fuerzas terrestres, sino que por el contrario, tal como se señalara, la actuación de fuerzas aéreas en el interior enemigo así como de fuerzas navales en operaciones de interdicción de líneas de comunicaciones, de guerra submarina o de bloqueo naval, también pueden inscribirse en una estrategia de *aproximación indirecta* disminuyendo la capacidad de reacción del enemigo y favoreciendo las acciones en otros ámbitos.

b. Según la actitud:

1) ***Estrategia Ofensiva:*** **la que a su vez podrá ser:**

a) Ofensiva propiamente dicha.

b) **Ofensivo - Defensiva**, en que, manteniendo una actitud general ofensiva, se combinan en el tiempo o en el espacio actitudes ofensivas y defensivas.

2) *Estrategia Defensiva:* la que podrá presentarse como:

a) **Defensiva propiamente dicha.**

b) **Defensivo-Ofensiva**, en la que la actitud general defensiva es combinada con ofensivas limitadas.

c. Según el componente del Poder Militar empleado:

1) Estrategia Terrestre.
2) Estrategia Naval
3) Estrategia Aérea.
4) Estratagia Conjunta. (Cuando involucra dos o más de las anteriores).

2. En la Estrategia Indirecta, en la que las acciones principales son llevadas a cabo por medios no militares y en la que éstos, si son empleados, lo son apenas con carácter accesorio o complementario, también podemos reconocer algunas modalidades de Estrategia Militar, dentro de la Maniobra Interior. Entre ellas destacamos:

a. **Estrategia del Hecho Consumado**, normalmente inscripta dentro del modelo estratégico de *Acciones Sucesivas*, ya considerado en el Capítulo V, para la conquista de alguno de sus objetivos (Etapas Sucesivas). Consiste en una acción rápida y decisiva con medios militares poderosos para conquistar por sorpresa un objetivo sin dar tiempo a reacción alguna o a la movilización de la opinión pública mundial.

b. **Acciones por procuración o delegación**, llevadas a cabo por una nación pequeña, representando los intereses de alguna potencia mayor, la que evita de esta manera involucrarse directamente en un conflicto que pueda provocar una escalada en otro nivel. Se aplica cuando el margen de libertad de acción es estrecho como consecuencia, por ejemplo, de una situación disuasiva, particularmente en el nivel nuclear. Lógicamente se producirán en regiones en que los intereses de las grandes potencias no sean vitales. Las intervenciones armadas de Cuba en Africa pueden constituir el ejemplo actual más característico de esta modalidad.

c. **Asistencia Militar**, mediante la cual una nación, interviene militarmente, afectando la situación relativa, entre otras naciones o grupos opuestos. La asistencia puede prestarse a un gobierno para mejorar sus condiciones internas de estabilidad, o bien para reforzar su seguridad exterior, en cumplimiento de tratados existentes. También podrá prestarse a un grupo que combate para tomar el poder en su propio país.

La asistencia militar podrá consistir en la provisión de armamento, equipos, tecnología, asesores, instructores y personal clave, pero sin llegar a constituir un fuerza militar.

d. **Guerrillas**, que constituyen la exteriorización militar del modelo estratégico de *Lucha total prolongada* ya descripto en el Capítulo V. (Laxitud). En consecuencia, esta modalidad militar es aplicable cuando existe una clara inferioridad en medios militares y cuando el objetivo es muy valioso para quienes la adoptan pero no lo es tanto para sus adversarios. Esto se verifica notoriamente en los comienzos del conflicto, en que el objetivo para el grupo guerrillero será, indelectiblemente, la toma del poder, mientras que para las fuerzas del gobierno lo constituirá sólo el mantenimiento del orden. Esta diferencia de percepción provoca la dinámica de las acciones.

Sus principales estudiosos han sido Mao-Tse-Tung y Tomás E. Lawrence quienes estructuraron una verdadera teoría de la guerra de guerrillas. Algunos de sus más importantes fundamentos, de carácter estrictamente militar, son:

- estrategia de 1 contra 5 y táctica de 5 contra 1.
- provocar la dispersión de las fuerzas enemigas en el terreno.
- atarse a las fuerzas enemigas (retroceder ante el avance enemigo y avanzar ante su retroceso).
- apoyarse logísticamente en la propia población.

Si bien estos preceptos fueron inspirados en casos reales de guerrillas rurales, son aplicables, en el nivel estratégico a la guerrilla urbana, que sólo presentará variantes de orden táctico.

Una vez constituídas, las guerrillas operan con ventajas sobre las fuerzas regulares, aunque sin posibilidades de obtener por sí solas una decisión, que normalmente será procurada por la maniobra exterior o en otros campos no militares (Ejemplos: [illegible] Vietnam, e Irán). Sin embargo, luego de un prolongado desgas

moral y material, puede alcanzarse una real superioridad militar que permita encarar una acción decisiva según otra modalidad militar. (Ejemplos: China y Cuba).

e. **Operaciones de Defensa y Desarrollo Internos,** encaradas en el marco de *Operaciones de Estabilización* que realice un gobierno constituído para superar una situación subversiva (Contramaniobra interior directa). En ellas las fuerzas militares procuran eliminar las amenazas a la seguridad interna, a la vez que se promueven condiciones de bienestar general para la población. En este tipo de operaciones no existen frentes constituidos por lo que el objetivo para las fuerzas actuantes no se materializa en el terreno, sino que es la propia población, cuyo control y apoyo otorga una ventaja decisiva en estas situaciones.

C. ACCIONES ESTRATEGICAS MILITARES

La preparación y aplicación del Poder Nacional implica la ejecución de una o más *Acciones* llamadas *Estratégicas;* la preparación y aplicación del Poder Militar implica la ejecución de una o más *Acciones Estratégicas Militares.*

Una *acción estratégica militar* es aquella en la que, tanto los elementos que intervienen en ella como los efectos que produce son de naturaleza predominantemente militar.

Dichas acciones están destinadas a crear condiciones de superioridad militar sobre el adversario; ello esencialmente se obtiene por la conservación de la propia estabilidad y la ruptura de la suya.

La estabilidad estratégica ya fue considerada al referirnos a la Estrategia de Seguridad en el Capítulo V.

La ruptura del equilibrio en el campo militar es fruto de la materialización de una ventaja estratégica, lograda por medio de una o más *acciones estratégicas militares.* Dicha ventaja estratégica en este campo puede consistir en:

- una situación material y moral superior.
- posesión anticipada de un arma de valor estratégico.
- ocupación o control de regiones vitales.
- establecimiento de alianzas militares importantes.

En el nivel de Estrategia Militar, las acciones estratégicas, pueden ser, entre otras:

1. Movilización Militar.
2. Reunión de los medios movilizados.
3. Cobertura de la Movilización y Reunión de medios.
4. Apertura de Teatros de Operaciones: asignación de fuerzas, misiones, etc.
5. Formación de Fuerzas de Tarea Conjuntas: integración, misiones, etc.
6. Militarización de integrantes de la Policía u otros organismos.
7. Intervención de la Justicia Militar en delitos contra la nación.
8. Maniobra Estratégica de TO. ó Fuerza de Tarea Conjunta.

Las acciones señaladas en los numerales 1 al 7 serían llevadas a cabo por el Mando Superior de las FF.AA.; la señalada en 8 lo sería por el Comando de T.O. o de la Fuerza Conjunta y correspondería al nivel de la Estrategia Conjunta.

D. ESTRATEGIA MILITAR TERRESTRE

Se trata de una estrategia sectorial que, al igual que la Naval y la Aérea, se desempeña en el contexto más amplio de la Estrategia Militar.

En tal carácter se orienta hacia la preparación y aplicación del Poder Militar Terrestre visando objetivos fijados por la política.

Cuando se la vincula a una finalidad militar específica en el ambiente clásico o convencional, la encontraremos conceptualmente subordinada a la Estrategia Militar que llamamos Conjunta (*)

Así considerada, **la Estrategia Terrestre es el arte de disponer, en el espacio y en el tiempo, GG.UU. Terrestres y conducirlas hacia la batalla.** Orientada hacia la aplicación efectiva de los medios, constituye una estrategia operativa, verdadero nexo entre la concepción estratégica militar y la táctica. Concilia, así, los objetivos fijados por la Estrategia Militar con las posibilidades que la táctica y la técnica determinan.

(*) En operaciones de guerra irregular resulta muy difícil identificar estrictamente una Estrategia Militar Terrestre, la que, en virtud de los procedimientos y de la naturaleza de los medios empleados, no llegaría a diferenciarse de la táctica o aún de la técnica. Obviamente, otro tanto ocurre con la Estrategia Nuclear, que en función de su concepción globalizadora tampoco da cabida a esta estrategia sectorial.

A su vez, orienta la evolución de éstas para adaptarlas a las necesidades que ella origine. La estrategia a nivel de los Comandantes de FF.TT. concibe las operaciones, elige, distribuye y conduce las fuerzas en las condiciones más favorables para alcanzar los objetivos que fija la Estrategia Militar. Para ello visará:

- Obtener superioridad, por lo menos en la región y momento deseados.
- Explotar la libertad de acción disponible.
- Tomar la iniciativa en las operaciones.

Todas las operaciones son concebidas con el fin de obtener una ventaja estratégica en el ámbito terrestre del TO. Ello, como ya señaláramos, en última instancia significa conservar la propia estabilidad y romper la del enemigo. La estabilidad estratégica del enemigo reposa en los campos operacional, logístico y sicológico y su ruptura requiere:

en el campo operacional:

- Una sorpresiva alteración en el dispositivo propio.
- Una acción que divida las fuerzas enemigas.

en el campo logístico:

- Acciones sobre los frentes y/o líneas de comunicaciones.

en el campo sicológico:

- Acciones para deteriorar la moral de las fuerzas, de sus comandantes y de su población.

Para cumplir estos requerimientos es necesario ejecutar una o más *Acciones Estratégicas Militares*, las que en el contexto operacional terrestre podrán ser:

- la concentración estratégica.
- el movimiento estratégico.
- **la maniobra estratégica. (*)**

(*) En lo que resta de este capítulo, salvo aclaración en sentido contrario, la mención a maniobra estratégica deberá interpretarse como maniobra estratégica militar terrestre.

1. Concentración estratégica

Consiste en reunir las fuerzas en un área seleccionada con una finalidad estratégica, o sea, teniendo en cuenta su posterior empleo. Se trata de una acción compleja que requiere una planificación detallada con prescripciones relativas a su cobertura y muy particularmente al dispositivo a adoptar por las GG.UU. La selección del área y el dispositivo deberán estar inspirados en la maniobra a ejecutarse posteriormente ya que la Concentración estratégica lleva en ciernes el germen de la maniobra concebida.

2. Movimiento estratégico

Consiste en el desplazamiento de fuerzas desde o hacia el área de la concentración. Requiere una cuidadosa planificación en la que sean consideradas las posibilidades en medios de transportes y la disponibilidad de vías de comunicación adecuadamente orientadas.

3. Maniobra estratégica

a. Concepto

Su finalidad es crear condiciones favorables para librar la o las batallas, sean éstas defensivas u ofensivas. Consiste en el movimiento realizado para colocar fuerzas en una situación ventajosa con respecto al enemigo, atendiendo a un propósito estratégico. Es posiblemente la acción de mayor importancia en el campo de la Estrategia Terrestre y la pieza básica para su ejecución es el Ejército en Campaña, Gran Unidad estratégica típica.

La maniobra estratégica se orienta siempre sobre un objetivo estratégico. Sin embargo, es normal que el Ejército en Campaña reciba su misión en términos muy generales, bajo la forma de un resultado a alcanzar y sin que se le asigne un objetivo concreto. Este resultado podrá ser la destrucción de las fuerzas enemigas, o por lo menos su contención impidiéndoles cumplir su propósito. En ese caso, el Cte. del E. en Campaña deberá elegir el o los objetivos estratégicos cuya conquista o mantenimiento posibiliten materializar el cumplimiento de la misión

recibida. En consecuencia, la maniobra estrategica terrestre implica indefectiblemente, la posesión o control de un área geográfica determinada.

Obviamente, la existencia de dos voluntades antagónicas en el T.O. determinará que las fuerzas oponentes conciban maniobras y elijan objetivos incompatibles entre sí. Surgirá, entonces, un choque de intereses que, lógicamente, se materializará en el terreno dando lugar a la batalla. Ella será, por lo tanto, el resultado de la coincidencia, en el espacio y en el tiempo, de las maniobras estratégicas de ambas fuerzas oponentes.

Los elementos básicos de la maniobra estratégica son:

1) La combinación de actitudes.

2) La combinación de direcciones de actuación.

3) La distribución de fuerzas y

4) La dosificación de esfuerzos.

La combinación de actitudes con respecto al objetivo se verifica en el espacio y en el tiempo. Puede simultáneamente adoptarse, con parte de la fuerza una actitud defensiva y con otra parte una ofensiva; o bien, en una primera fase una actitud defensiva, para posteriormente pasar a la contraofensiva.

La combinación de direcciones de actuación determinará que las distintas fuerzas sean empleadas en direcciones paralelas, convergentes o divergentes.

La distribución de fuerzas hace posible la adopción simultánea de diferentes actitudes así como la actuación en más de una dirección.

La dosificación de esfuerzos en las diferentes direcciones de actuación, es consecuencia de la posibilidad de distribuir las fuerzas y permite graduar los esfuerzos en frente y profundidad.

b. Formas de la maniobra estratégica

1) Maniobra ofensiva: podrá presentar alguna de las siguientes formas:

a) ***De Ruptura:*** que procura, como lo indica su nombre, romper un frente contínuo mediante una acción poderosa orientada sobre un objetivo profundo en la posición enemiga. Se trata de una maniobra muy costosa, que requiere una gran superioridad de medios, por lo menos en el *centro de gravedad.*

Sólo puede justificarse por la ausencia de flancos desbordables. Es propia de teatros caracterizados por grandes concentraciones de medios en áreas geográficas reducidas, por lo que no parece aplicable en eventuales teatros sudamericanos. Requiere

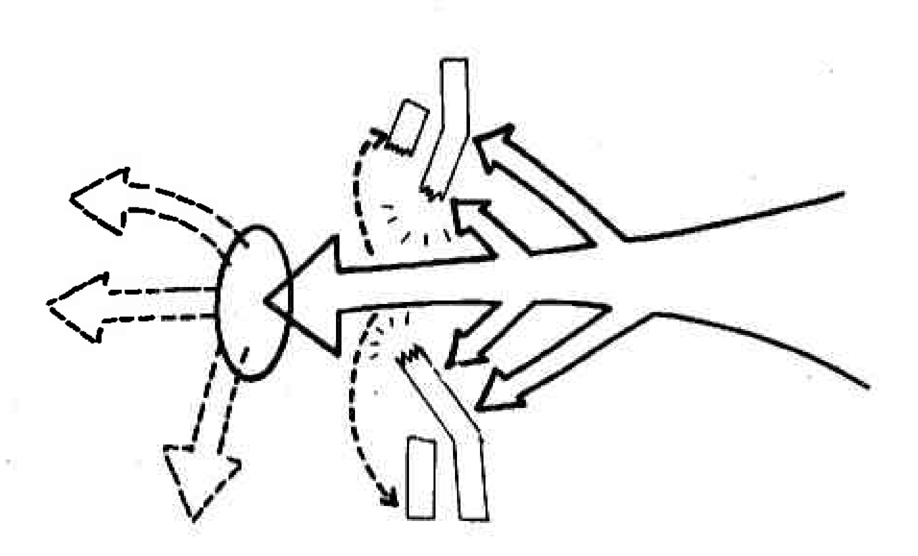


Fig. 7 - Maniobra de ruptura.

una adecuada selección del frente a romper, medios suficientes para presionar fuertemente los flancos producidos, gran rapidez en la explotación y acciones para atraer e inmovilizar las reservas enemigas.

b) ***Por líneas interiores o de posición central:*** maniobra típicamente napoleónica que consiste en procurar una ubicación central con respecto a las fuerzas enemigas, para así batirlas por separado, sucesivamente.

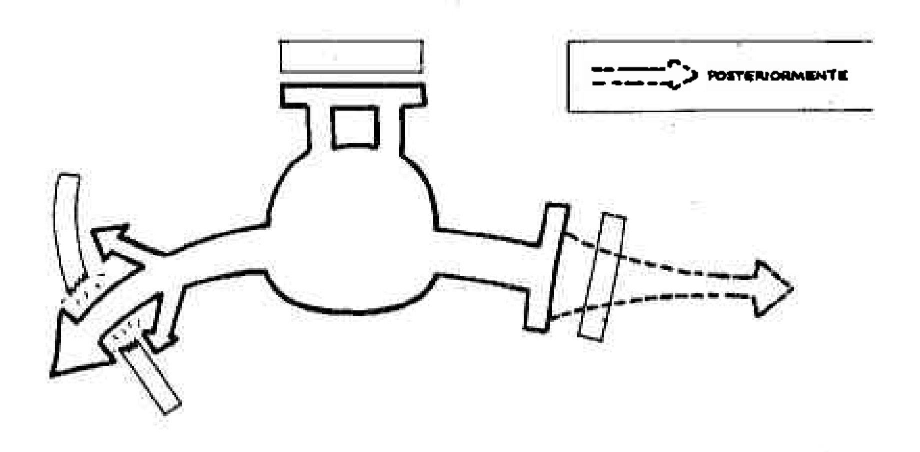


Fig. 8 - Maniobra por líneas interiores

Particularmente aplicable cuando se dispone de fuerzas inferiores a la enemigas, lo que obviamente impòsibilitará adoptar actitudes ofensivas en todas las direcciones. Por ello deberá elegirse una dirección para aplicar en ella el esfuerzo principal ofensivo. En las otras se podrán adoptar actitudes defensivas, por lo menos hasta tanto se pueda materializar una superioridad que permita continuar batiendo a la restantes fuerzas enemigas por separado.

Esta maniobra requiere medios muy móviles, espacio suficiente para impedir la reunión de las fuerzas enemigas y absoluta libertad de acción. El fracaso de la acción ofensiva principal ocasiona el fracaso total de la maniobra.

c) ***Por líneas exteriores:*** maniobra que puede presentarse bajo diferentes modalidades, según se ejecute antes o después de establecido el contacto.

Cuando se lleva a cabo antes del contacto, configura una "*maniobra convergente*" -diámetralmente opuesta a la de "*líneas interiores*" - en la que una fuerza claramente superior en medios, actúa ofensivamente según varias direcciones convergentes, para reunirse en el campo de batalla destruyendo al enemigo en posición central.

Esta maniobra implica el riesgo de que el enemigo impida la reunión de las fuerzas convergentes, sometiéndolas a la amenaza de destrucción por separado.

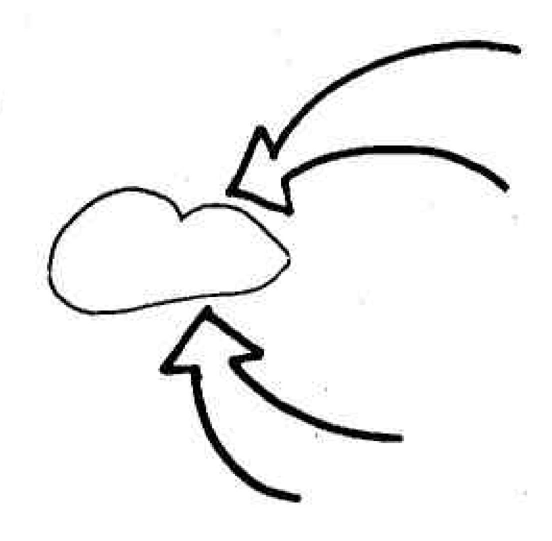


Fig. 9 - Maniobra convergente.

Cuando la maniobra por líneas exteriores se inicia desde un contacto establecido, adopta la forma de "*maniobra de ala*" en la que se acciona sobre un flanco del enemigo, procurando alcanzar un objetivo inmediato o profundo en su retaguardia, a la vez que se presiona ofensivamente en todo su frente para fijarlo. La acción sobre el flanco podrá se materializada mediante una operación anfibia.

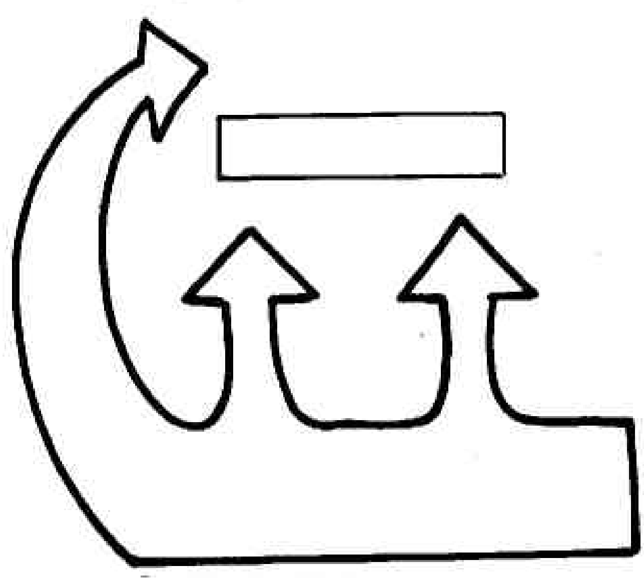


Fig. 10 - Maniobra de ala

Como una modalidad diferente de la misma *maniobra de ala,* puede ser considerado el *envolvimiento vertical,* en el que una fuerza aerotransportada es lanzada sobre un objetivo estratégico en la retaguardia enemiga.

2) Maniobra defensiva: puede presentar alguna de las siguientes formas:

a) ***Defensa en una posición,*** en la que el esfuerzo defensivo es aplicado sobre una única posición, haciéndose el máximo aprovechamiento del terreno que se ha elegido para ello.

b) ***Defensa en posiciones sucesivas,*** en la que se cambia espacio por tiempo sin *empeñarse* decisivamente en ninguna de las posiciones elegidas.

c) ***Defensa elástica,*** que combina alguno de los tipos de defensa mencionados con acciones ofensivas limitadas.

3) Si bien fueron consideradas separadamente las maniobras ofensivas y defensivas, ello obedece sólo a razones de una más fácil presentación, ya que la realidad difícilmente las va a mostrar en sus formas puras. Lo normal será encontrar combinaciones en el espacio y en el tiempo de actitudes ofensivas y defensivas. Así podrá configurarse maniobras ofensivo-defensivas

o defensivo-ofensivas según sea la actitud general predominante de la fuerza que la ejecuta.

E. PLANIFICACION ESTRATEGICA MILITAR

1. Generalidades.

Bajo este título incluiremos lo que en niveles superiores hemos denominado *formulación* de la estrategia y que en el caso de la estrategia militar (como cualquier estrategia particular) puede incluirse ya dentro del proceso de Estado Mayor que normalmente se considera dentro de la planificación en los distintos niveles de comando militares.

Así como oportunamente destacáramos que la Estrategia Militar sólo era concebida en el contexto superior de la Estrategia General, su planificación también le estará directamente subordinada, constituyendo apenas una parte de la planificación estratégica general que ya fuera considerada en el Capítulo V. Nos referiremos, primeramente, al proceso de planificación específico dentro del campo militar para la conducción de un determinado problema de seguridad. Por ser la situación extrema, por la plena utilización del Poder Militar que posibilita el mayor desarrollo de dicho proceso, el caso de una hipótesis de *guerra* es el que resulta más ilustrativo. Nos limitaremos a relacionar los principales planes que se elaboran en los distintos escalones de comando, intentando referirnos parcialmente al contenido de cada uno de ello, sin considerar, en absoluto, los aspectos formales y metodológicos, que requerirían una discusión mucho más extensa sobre la base de una sólida experiencia de trabajo en ellos.

2. Plan Militar para cada problema de seguridad (Fig. 11).

El *concepto estratégico* militar para un problema de seguridad formulado luego del análisis, la evaluación y el balance de los potenciales militares propio y de los otros países involucrados, da origen al Plan Militar, que constituye apenas un aspecto parcial del Plan General para la conducción de ese problema.

El Plan Militar será estructurado por el Mando Superior de las FF.AA. y visará la movilización y empleo coordinado de los medios militares nacionales para alcanzar o mantener el objetivo militar fijado:

La estructuración de este Plan requiere una apreciación de situación estratégica realizada sobre la base del análisis y la evaluación ya citados, pero revestida de un carácter más operativo dado que la misión ya ha sido establecida.

En ella se analizarán todos los factores que podrán influir en el cumplimiento de dicha misión. Entre otros se considerarán: las características geoestratégicas de las naciones involucradas y de los posibles teatros de operaciones; las condiciones de los medios militares propios; las potencialidades y vúlnerabilidades, así como las probables líneas de acción de las fuerzas enemigas.

En caso de que, durante esta apreciación se evidencie alguna necesidad adicional de los medios propios, la misma deberá ser tenida en cuenta en el Plan de Preparación del Potencial Militar

El Plan Militar en su aspecto indicativo estará constituído por:

- Plan de Empleo de las FF.AA.
- Plan de Movilización Militar.
- Plan de Informaciones.

a. El Plan de Empleo de las FF.AA., cuya formulación también cabe al Mando Superior, determina la aplicación de las mismas como un todo (Ver 3 siguiente).

b. El Plan de Movilización Militar orienta y regula la ejecución de dicha acción estratégica. Debe estar debidamente coordinado con los Planes de Movilización de los demás Factores del Potencial, conjuntamente con los que configura el Plan Nacional de Movilización.

c. El Plan de Informaciones tiene por finalidad cubrir las necesidades de información militar estratégica de los Mandos Militares responsables por la toma de decisiones. Este Plan debe ser estructurado y permanentemente actualizado por el Servicio de Información de más alto nivel.

3. Plan de Empleo de las FF.AA.

El Plan de Empleo de las FF.AA. regulará las acciones estratégicas militares a ser ejecutadas por las mismas en todo el escenario donde se conduzca el problema en cuestión.

Es el componente medular del Plan Militar y, en el caso de una hipótesis de guerra, establece la propia maniobra del Teatro de la Guerra (T.G). Podrá incluir prescripciones relativas a:

- Fases en que se dividirá la conducción del problema.
- Apertura de TT.OO.; designación de sus respectivos Comandantes; asignación de responsabilidad territoriales, misiones y medios.
- Integración de Fuerzas de Tarea Conjuntas; designación de Comandantes; asignación de misiones y medios.
- Misiones estratégicas a la Fuerza Aérea y a las Fuerzas Navales.
- Medidas de coordinación de operaciones entre TT.OO, otras Fuerzas y/o Fuerzas de Tarea.

- Reunión de medios movilizados.
- Cobertura estratégica
- Condicionantes para la acción resultantes del Plan General para la conducción del problema (condiciones de espacio y tiempo, limitaciones para el empleo de armas o áreas geográficas, etc.).

La planificación en este nivel de la Estrategia Militar debe estar presidida por un criterio altamente realista, que asegure, dentro de los límites razonables, que aquello que fue concebido pueda ser ejecutado. Para ello será necesario el asesoramiento de los diferentes Comandantes de TT.OO y Fuerzas de Tarea, a efectos de atender a la necesidades que sus repectivas misiones les originen.

4. Planes de Campaña.

El empleo de las fuerzas puestas a disposición del Comandante de un TO para el cumplimiento de su misión, también es objeto de una planificación, que debe ubicarse en el plano de la Estrategia Militar que llamamos Conjunta.

Dicha planificación toma forma en los *Planes de Campaña* que regulan el empleo de los medios, normalmente conjuntos (terrestres, aéreos y/o navales), para la ejecución de cada campaña. Campaña militar es el conjunto de operaciones militares relacionadas en el tiempo y en el espacio (TO) visando una finalidad determinada.

La estructuración de un Plan de Campaña también requiere una apreciación de situación estratégica en la que se analicen todos los factores que puedan afectar el cumplimiento de la misión. Entre otros se considerarán:

- las características geográficas del TO.
- la situación de los medios propios.
- la situación de otros TT.OO. o Fuerzas de Tarea.
- el orden de batalla enemigo y sus posibilidades, incluyendo la línea de acción más probable.

Durante este análisis, y a la luz de la misión recibida, surgirán necesidades que deberán ser estimadas y presentadas al Mando Superior, siempre teniendo en consideración las reales posibilidades militares nacionales.

Un Plan de Campaña deberá reflejar la maniobra estratégica del TO, incluyendo información y prescripciones relativos a:

- Hipótesis, que será necesario formular como base para el Plan, dentro de las condiciones de la hipótesis del problema o su planteamiento real, formulada por los escalones superiores de planificación. Cada hipótesis implicará un Plan de Campaña distinto.

- Fases en que se dividirá la campaña.
- Misiones a las Fuerzas asignadas.
- Integración de Fuerzas de Tarea Conjuntas; designación de sus Comandantes, asignación de misiones, etc.
- Medidas de coordinación de operaciones entre Fuerzas y/o Fuerzas de Tarea Conjuntas.
- Empleo de armas de carácter estratégico.
- Operaciones de negación, de engaño, de guerra electrónica y sicológica, barreras, etc.
- Apoyo administrativo de las diferentes Fuerzas (ejes y medios de transporte, responsabilidades, etc.)

El Plan de Campaña debe estar dotado de suficiente flexibilidad como para permitir el aprovechamiento de situaciones favorables para encarar una acción estratégica decisiva. La destrucción de las fuerzas enemigas estará siempre implícita en cualquier finalidad o misión que reciba un Comandante de T.O.

5. Planes e Instrucciones de Operaciones y Directivas para las Fuerzas Terrestres.

El empleo de las FF.TT. dentro de un TO es regulado mediante Planes e Instrucciones de Operaciones y Directivas. Obviamente, estos pertenecen al nivel de la Estrategia Militar Terrestre y serán estructurados por el Comandante de las FF.TT del TO. Sin embargo, es normal que este escalón de comando no exista en aquellos TT.OO. de características predominantemente terrestres, siendo el Comandante del TO. quien deba, en ese caso, asumir dicha responsabilidad, regulando directamente el empleo de las GG.UU. terrestres.

Un plan de Operaciones cubre, específicamente, una fase de la campaña, debiendo sólo contener previsiones para las fases siguientes.

En dicho plan se establecen las acciones estratégicas que deberán ejecutar el o los Ejércitos en Campaña y otras GG.UU. dependientes. Podrá incluir información y prescripciones relativas a:

- Hipótesis, que sea necesario formular como base del plan, dentro de las condiciones de la hipótesis del Plan de Campaña respectivo.
- Movimientos estratégicos de las GG.UU; vías de comunicación, medios de transporte; etc.
- Maniobra estratégica, propiamente dicha, de las GG.UU.
- Participación en operaciones dispuestas por el escalón superior (Guerra electrónica y sicológica, de negación, de engaño, etc.)
- Apoyo aéreo y/o naval disponible.
- Medidas de coordinación con otras Fuerzas y/o Fuerzas de Tareas Conjuntas.
- Previsiones para fases futuras de la campaña.

El Plan de Operaciones también deberá ser altamente flexible a efectos de permitir el aprovechamiento de oportunidades favorables para encarar la destrucción de las fuerzas enemigas, ya que tal eventualidad será siempre procurada por el Cte. de las FF.TT.

6. Consolidación de los Planes Militares para cada Problema de Seguridad.

Si bien las estrategias militares para cada problema (objetivo-concepto estratégico) ya fueron integradas y consolidadas en el

proceso de formulación de la Estrategia de Seguridad, al instrumentarse concretamente en los Planes Militares o aún en la planificación a niveles inferiores (Plan de empleo de las FF.AA., Planes de Campaña) pueden surgir elementos de juicio que, consolidados, pueden imponer modificaciones a los planes iniciales. Es evidente, principalmente en el caso de las naciones menos poderosas, que no será posible preparar específicamente el Factor Militar para enfrentar en forma diferente cada uno de los adversarios o enemigos probables si sus características así lo requirieran. Será necesario extraer elementos comunes que sirvan para atender varios problemas en forma razonable y en base a ellos encarar la preparación de la parte de los medios militares que se juzgue necesaria.

Esos elementos comunes es posible que surjan recién en el momento de planificación que mencionamos, al comprobar la imposibilidad de atender los problemas según la orientación inicial precisamente al instrumentar su empleo práctico.

De ahí la necesidad de consolidación que se menciona y que constituye un eslabón más en la cadena de aproximaciones sucesivas.



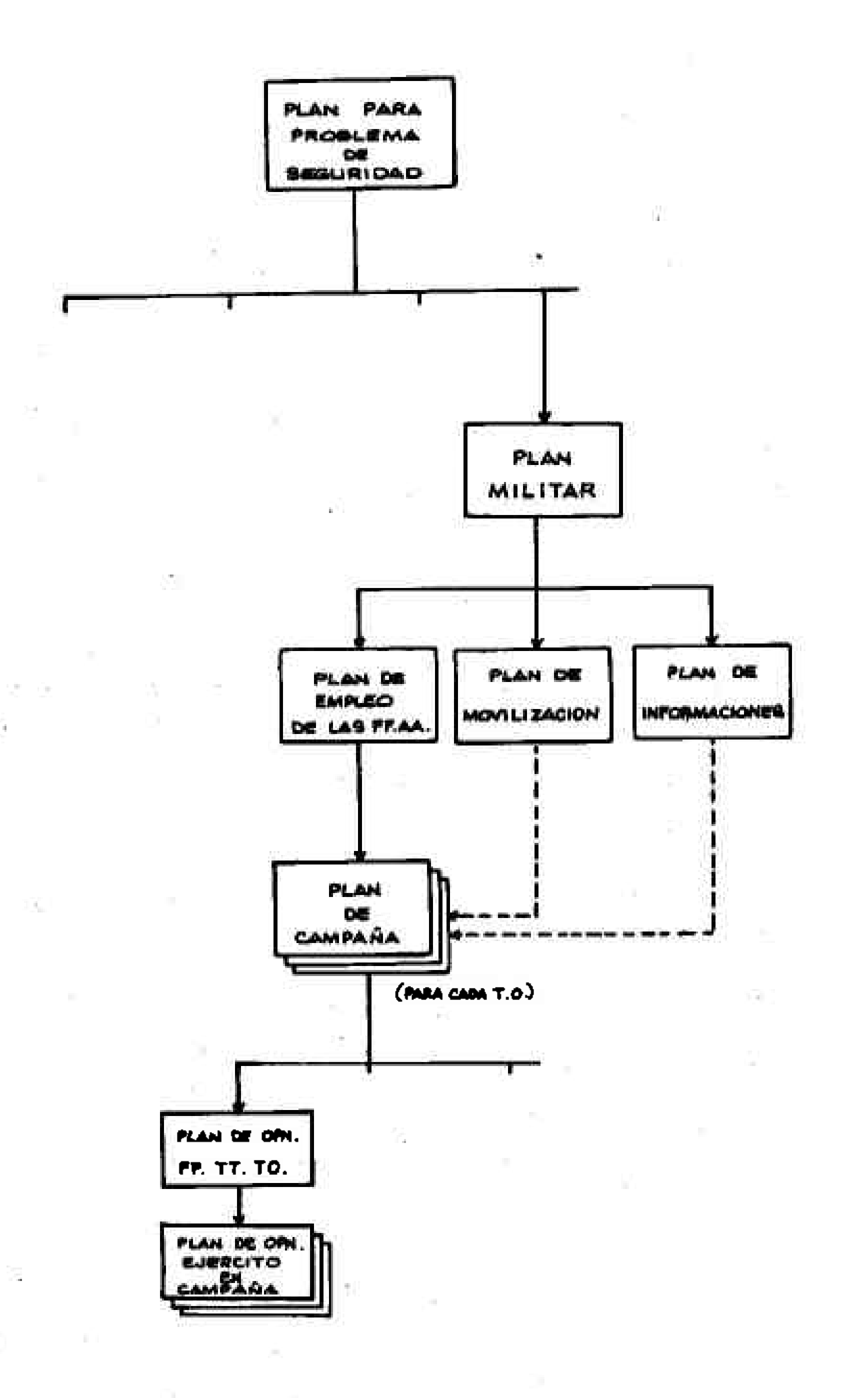


Fig. 11 - Planificación estratégica militar

BIBLIOGRAFIA

H. Almeida Herrera. -La estrategia de los Aliados en la Segunda Guerra Mundial.

J. Almirante. - Diccionario Militar.

J. Amaral Gurgel. -Segurança e Democracia.

O. Araújo. -Sociología de la Guera (Vol. Nº 27 de la Biblioteca Gral. Artigas).

A. Beaufre. -Introducción a la Estrategia. -Disuasión y Estrategia. -La Estrategia de la Acción. -Construir el porvenir. -La apuesta del desorden.

Biblioteca do Exercito. -Brasil - Realidade e desenvolvimento.

G. Bouthoul. -Las guerras.

Z.K. Brzezinski. -Ideología y poder en la política soviética.

J. L. Cernadas. -Estrategia Nacional y Política del Estado.

C. Clausewitz. -De la Guerra.

John Collins. -La gran estrategia.

Karl W. Deutsch. -Los nervios del gobierno.

Golbery do Couto e Silva. -Geopolítica do Brasil.

E. M. Earle. Creadores de la Estrategia Moderna - (Vols. 6 y 7 Biblioteca Gral. ARTIGAS).

J.F.C. Fuller. -A conduta da guerra. -Batallas decisivas del Mundo Occidental.

Nelson Freire Lavenére-Wanderley. Estrateagia Militar e desarmamento.

B.H. Liddell Hart. -Estrategia - La Aproximación Indirecta. -Disuasión o Defensa. -Teoría y Práctica de la Guerra (Ensayos obsquiados al Cap. B.H. Liddell Hart).

A. Littuma. -Doctrina de Seguridad Nacional.

A. Marini. -La guerra, la Política y la Estrategia. -De Clausewitz a Mao-Tse-Tung. - Estrategia sin tiempo.

Juan J. Masi. -Una teoría sobre el Poder, la Política y la Estrategia Nacional (Anexo a la Revista de la Escuela Superior de Guerra Nº 423 - Argentina).

Mario Pessoa. -O direito da Segurança Nacional.

José L. Ramagli. -Estrategia - Nociones elementales. (Vol. Nº 29 de la Biblioteca Gral. Artigas).

V. Sokolovski. -Estrategia Militar.

M. Taylor. -Advertencia incierta.

Osiris Villegas. -Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional.

Manuales del Ejército de EE.UU.:

- RB-100-1 - Strategic Handbook.
- RB-100-1 - Manual sobre Estrategia y Estudios afines.
- RB-31-100 - Defensa Interna
- FM-100-15 - Larger Units.
- TE-100-15 - Unidades Superiores. Ejército del Teatro de Operaciones - Cuerpo de Ejército.

Publicaciones de la Escuela de Comando y Estado Mayor (Brasil) sobre Estrategia - 1972 - 1975 - 1976 - 1977.

Revista de la Escuela Superior de Guera (Argentina) Nos. 359, 360, 361, 362, 392.

Militar y Review (EE.UU.) - Abr. 73, May. 74, Ene. Oct. Nov. 75, Jun. 76, Jun. 77.

Revista Estrategia (Argentina) Nos. 1, 7, 8.

Revista de la Escuela Superior de Guerra del Ejército (Perú). Nos. 80, 82, 84.

ME-100-15 - Operaçoes de Grandes Comandos (ECEME - Brasil).

ANEXO 1

DEFINICIONES DE ESTRATEGIA

Jabro - (1777)

Arte de formar los proyectos de guerra: de hacerlos encuadrar con los medios del Estado; de ejecutar los proyectos, las marchas, los campamentos. El nombre de esta ciencia, derivado de Stratego, indica que abrazaba el arte de la guerra.

Bülow - (1799 - El espíritu del sistema de guerra moderno.

El arte de la guerra tiene dos ramas: la estratagia y la táctica. La primera es la ciencia del movimiento de dos ejércitos fuera del círculo visual. Comprende todas las operaciones de la guerra; es la parte de la ciencia, cuyas combinaciones se encadenan con las de la política y la administración.

Jomini - (1837 - Compendio del arte de la guerra)

El arte de la guerra, además de las partes (morales y filosóficas) de que independientemente acabamos de hablar se compone de las cinco principales, a saber: la estrategia, la táctica sublime, la logística, la táctica de las armas y el arte del ingeniero... Todas las (combinaciones) que abrazan el conjunto del teatro de la guerra son pertenecientes a la estrategia ... Muchas controversias frívolas se han suscitado, para determinar de un modo absoluto la línea divisoria que separa estos distintos ramos de la ciencia: yo he dicho que la estrategia es el arte de hacer la guerra sobre el mapa, o el de abrazar todo el teatro de ella; que la táctica es el de pelear en el terreno donde se verifica el choque; de colocar en él las fuerzas según las localidades y de ponerlas en acción sobre diversos puntos del campo de batalla, esto es, en un espacio de cuatro o cinco leguas; de modo que todos los cuerpos que operan puedan recibir órdenes y ejecutarlas durante la acción, y finalmente que la logística no es en el fondo otra cosa, que la ciencia para preparar la seguridad de la aplicación de las otras dos... Se podría decir que la táctica es el combate, y la estrategia toda la guerra antes y después de él... La estrategia determina donde se debe obrar; la logística conduce y coloca las Tropas, y la táctica enseña como se han de emplear y manejar.

Archiduque Carlos
La estrategia es la ciencia de la guerra: bosqueja los planes, abraza y determina las empresas. Es propiamente hablando la ciencia del general en jefe.

Ramonet
Los límites que separan a la estrategia de la táctica, son los que promedian entre la ciencia y el arte, entre el teatro de la guerra y el campo de batalla, entre el plan general de operaciones y las disposiciones del combate.

Grassi - (1817)
Estrategia es la ciencia de las marchas, consideradas como parte importante de la dirección de los ejércitos; y por oposición a las castrametración y a la táctica, que son las otras dos partes del arte militar.

Boiste
Estrategia es la ciencia de los movimientos de un ejército alejado de otro.

Jacquinot de Presle
La estrategia es el arte de trazar un plan de campaña y de dirigir un ejército, algunas veces a grandes distancias, sobre los puntos decisivos del teatro de la guerra.

Koch - (1836)

Estrategia es el arte de bosquejar un plan de campaña, y de trazar la dirección principal de las operaciones; en oposición a la táctica, que dirige los movimientos de ejecución, que deben tener lugar en el mismo día.

Vaudoncourt

Ciencia de las disposiciones en grande; mientras que la táctica sólo de la ejecución en detalle. Las operaciones de la estrategia se reducen a cuatro: campamentos, batallas, marchas y sitios.

Heller

Estrategia, ciencia de las operaciones: táctica, pura ciencia de las posiciones, de las maniobras y del empleo de las diferentes armas.

Joly de Maizeroy

La estrategia por consecuencia es propiamente el arte de mandar, de emplear con tino y habilidad los medios todos de que dispone un general, de dirigir cuanto se halla a sus órdenes y prepararlo al tiempo... Todos los autores griegos han hecho siempre una diferencia marcadísima entre la estrategia, ciencia del general y las partes de que se compone, como son la táctica, estratopedía, etc.

Marques de Chambray

Parte de la ciencia de la guerra que trata de las grandes operaciones militares y de cuanto se refiere directamente a las mismas. Se divide en dos partes: la una, trata los movimientos de los ejércitos fuera de los campos de batalla y la otra se ocupa de las maniobras que puede un ejército ejecutar en el campo de batalla; esta segunda parte la han llamado algunos autores táctica sublime.

Rocquancourt

La estrategia es el arte de bosquejar un plan de campaña, de fijar los puntos de partida y de trazar la dirección principal de las operaciones, creándose las posibles garantías de éxito. Se entiende por estrategia la ciencia de las combinaciones y de las direcciones, y por tanto, las del generalísimo... Proyectar y ejecutar: tales son los actos que, sucediéndose alternativamente y sin cesar, dividen naturalmente en dos partes distintas las funciones del mando: trabajo de gabinete y órdenes sobre el terreno. La primera parte es toda entera del dominio de la estrategia; y la segunda del de la táctica.

Moretti - (1827)

Ciencia de la guerra. Consiste en trazar los planes, combinar las operaciones militares de una campaña, determinar las bases de operación y los puntos de precisa ocupación y dirigir los movimientos de un ejército en tiempo de guerra fuera del círculo visual del enemigo, y muchas veces solamente fuera de alcance de su artillería; siendo una de sus partes principales el arte de disponer y verificar las marchas de las tropas, artillería y bagaje en cualquier sentido. No debe confundirse la estrategia

con la táctica: la primera es la ciencia del general en jefe y la segunda el arte que deben poseer los demás generales y jefes de los cuerpos de todas las armas.

Mackenna

La estrategia es la parte directiva de la guerra. La táctica empeña las masas de un ejército, en la ejecución de cuanto proyecta y dispone la estrategia. Esta traza las operaciones y a la táctica pertenece la práctica de todas ellas.

Luis Blanc

La táctica resuelve en espacios reducidos los mismos problemas que la estrategia en otros más dilatados.

La estrategia, que forma los planes de campaña y da métodos para las grandes operaciones de la guerra; la táctica que decide las batallas planteadas por los preceptos estratégicos; y el ataque y defensa de plazas, que tiene por objeto el defender el propio suelo, y establecer sólidamente sobre el de los enemigos, constituyen la parte elevada de la ciencia militar.

Aide - Memoire du genie

La estrategia es el arte de dirigir las masas sobre los puntos decisivos; y la táctica el de empeñarlas. La primera puede aprenderse en los libros; pero no así la segunda. La táctica ejecuta lo que decide la estrategia; y es menester guardarse bien de confundir sus respectivos principios.

Marmont

Los movimientos generales que se ejecutan fuera de la vista del enemigo, y antes de la batalla, se llaman estrategia.

Durando

Estrategia es el arte que enseña a determinar los puntos del terreno donde el encuentro con el enemigo deba ser más favorable al éxito de la campaña.

Allix

Hoy la palabra estrategia significa la ciencia de los movimientos militares, que se ejecutan para conducir un ejército a un campo de batalla determinado.

Chatelain

La estrategia prepara de antemano el conjunto y el objeto de las operaciones; así, comprende la elección del teatro de éstas, de los puntos, cuya ocupación parece necesaria para lograr el objeto de la guerra, y de las líneas que los unen, la elección también de las posiciones que se hayan de ocupar; la composición, número y dirección de los diferentes cuerpos que deban entrar en operaciones; la designación de los puntos decisivos y la de las plazas que se deban sitiar.

Clausewitz

El arte militar propiamente dicho puede dividirse en táctica y estrategia. La táctica comprende particularmente la forma del combate. Al contrario la estrategia abraza el uso de los combates y sus relaciones con el objeto de la guerra. Las marchas, los campos, los acantonamientos son situaciones del ejército más o menos idénticas al combate, que siempre se han de calcular considerándolo probable, y que por lo tanto entran como objetos de la teoría de la guerra dependiendo a la vez de la táctica y de la estrategia. Una teoría positiva es posible más bien para la táctica que para la estrategia.

Willinsen

La estrategia es la instrucción de las comunicaciones.

San Miguel

La ciencia del general o la estrategia, es un vasto campo que no cabe en un escrito. Entran en ella la táctica propiamente dicha, la historia, la geografía, la política, el tacto de toda clase de negocios administrativos, un profundo conocimiento de las cosas y de los hombres.

Bardin

La estrategia es la gran concepción de las maniobras hostiles: la táctica es el empleo momentáneo de las evoluciones.

Enciclopedia de Mellado

La estrategia es el arte del general en jefe, y nace en cierto modo con él. La táctica, es un conocimiento de los detalles, y exige un estudioso minucioso y continuado. La estrategia creemos que debe definirse así: el arte de los movimientos de un

ejército en el teatro de las operaciones, pero fuera del alcance del enemigo. La táctica es el arte de las maniobras regulares y de las formaciones, en toda clase de terreno, ejecutadas en presencia del enemigo, y puede dividirse en dos, a saber: táctica elemental, que no avanza más que hasta las maniobras de división, y táctica sublime, que comprende los movimientos del ejército entero. Esta constituye el arte de las batallas y toca muy de cerca a la estrategia. Reunidas estas dos ramas del arte militar, la estrategia y la táctica, aseguran y centuplican los frutos de la victoria.

Sánchez Osorio

Que la estrategia es la ciencia de dirigir los ejércitos con los menores sacrificios de sangre y dinero, al más pronto, más feliz y más seguro término de una campaña. Se descubren desde luego tres clases de saber para un militar y son: 1º) La ciencia estratégica, que concibe y proyecta; tiene principios fijos; más sus aplicaciones son muy varias, complicadas y difíciles; necesítase genio, que se suple, parte, con profundo y continuado estudio. 2º) El arte táctico superior, que deduce de la estrategia sus reglas, pero que se aplican con gran diversidad. No requiere sea muy táctico elemental el general que mande las armas reunidas, pero en cambio ha de tener dotes estratégicas. Y 3º) El arte táctico elemental, que es la parte indispensable, auxiliar de la estrategia; obra o ejecuta; puede variar con la topografía, costumbres o armas, pero sentadas las bases, son formuladas sus aplicaciones.

Vial

La estrategia es el arte de disponer y hacer mover las tropas en el teatro de operaciones. En resumen la estrategia consiste en saber repartir con tino sus tropas sobre el teatro de operaciones, cuando sólo se trata de marchar con holgura, de vivir con facilidad, de ocupar los puntos principales: después consiste en concentrar aquellas con rapidez y oportunidad cuando se trata de combatir.

Villamartín

El plan general de una campaña pertenece a la estrategia: el de una batalla pertence a la táctica; la primera es esencialmente especulativa, la segunda práctica; aquella medita y decide, ésta

obedece y ejecuta; la estrategia traza las líneas que se deben seguir, y designa los puntos que se han de ocupar, la táctica ordena.

Rustow

La estrategia es el arte de mandar los ejércitos. Ella comprende el arte de las batallas, el arte de los grandes movimientos y el arte de descansar.

Bonnal

Arte de concebir, en oposición a la táctica que es el arte de la ejecución.

Von Der Goltz

Es el arte de dirigir los ejércitos en el teatro de la guerra.

Moltke

La estrategia es un sistema de expedientes. Ella es más que una ciencia. Es saber poner en práctica en la vida real, el desarrollo del pensamiento directriz, primitivo, siguiendo las variantes siempre nuevas de los acontecimientos. Es el arte de obrar bajo la presión de las más difíciles circunstancias.

Liddell Hart - (Estrategia - La aproximación indirecta - 1953)

Arte de distribuir y aplicar los medios militares de modo de cumplir con los fines de la política.

La función de la gran estrategia -alta estrategia- es coordinar y dirigir todos los recursos de una nación, o grupo de naciones hacia el logro del objetivo político de la guerra, el fin definido por la política fundamental.

...mientras el horizonte de la estrategia está limitado por la guerra, la gran estrategia mira más allá de la guerra, hacia la paz subsiguiente.

Edward M. Earle

Arte de controlar y emplear los recursos de una nación - o de una reunión de naciones- inclusive sus FF.AA. -con la finalidad

de que sus intereses vitales sean eficientemente mejorados y ofrezcan seguridad frente a enemigos efectivos, en potencia o sencillamente supuestos.

V. Sokolovsky - (Mariscal URSS - Estrategia Militar - 1962)

La estrategia militar es un sistema de conocimientos científicos sobre las leyes que rigen la guerra como lucha armada en defensa de determinados intereses de clase. Sobre la base del estudio de la experiencia bélica, de la situación militar y política, de las posibilidades económicas y morales del país, de los nuevos medios de lucha y puntos de vista del probable enemigo, analiza las condiciones y el carácter de la futura guerra, los métodos para su preparación y discusión, las ramas de las Fuerzas Armadas y los fundamentos de su empleo estratégico. Así como las bases materiales y tecnológicas para la guerra.

Al mismo tiempo abarca la zona de actividad práctica de la conducción militar y política del comando supremo y de los estados mayores superiores vinculada con el arte de preparar el país para la guerra y con la conducción de conflictos armados en condiciones históricas concretas.

Beaufre

El arte de emplear la fuerza o la violencia para alcanzar los objetivos fijados por la política ...el arte de la dialéctica de la voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto (Introducción a la Estrategia - 1963).

La estrategia total, que se impone en nuestra época más que nunca, no es algo militar, sino una técnica gubernamental. Compleja y sutil combinación de *razonamientos complejos y precisos* debe ser conocida por los dirigentes del país, civiles y militares. (Estrategia de la acción - 1966).

Escuela Superior de Guerra (Brasil)

Estrategia Nacional es el arte de preparar y aplicar el poder Nacional teniendo en vista la conquista o mantenimiento de los objetivos fijados por la política nacional.

Junta Interamericana de Defensa - (Diccionario de Términos Militares - 1968)

Estrategia. Arte y ciencia del desarrollo y utilización de las fuerzas políticas, económicas, psicológicas y militares según sea necesario, en la paz y en la guerra, para proporcionar el apoyo

máximo a las políticas establecidas, con el propósito de aumentar las posibilidades y consecuencias favorables para obtener una victoria y reducir las posibilidades de la derrota.

Estrategia Nacional. Arte y ciencia de desarrollar y hacer uso del poder político, económico y psicológico de una nación, junto con sus fuerzas armadas, en tiempo de paz y de guerra para asegurar los objetivos nacionales.

Estrategia Militar. Arte y ciencia del empleo de las fuerzas armadas de una nación, para alcanzar los objetivos de la política nacional mediante la aplicación de la fuerza o de la amenaza de usarla.

Collins John M. (Gran Estrategia - 1978)

Estrategia Nacional. Es el arte y ciencia del empleo del poder nacional bajo todo tipo de circunstancias, en tiempos de guerra o de paz, para el logro de los objetivos nacionales.

Gran estrategia. Es el arte y ciencia del empleo del poder nacional bajo todo tipo de circunstancias a fin de ejercer los tipos y grados deseados de control sobre la oposición mediante la aplicación de fuerza, de amenaza de fuerza, de presiones indirectas, de la diplomacia, el subterfugio, y demás medios que no se puedan imaginar, con el propósito de lograr los objetivos de seguridad nacional.

ANEXO 2

PENSADORES Y CONDUCTORES POLITICO - MILITARES

Tucídices

Historiador griego, autor de *La Guerra del Peloponeso*, obra en la que establece valiosos conceptos respecto de la conducción estratégica, conducción táctica y política superior.

Jenofonte

Filósofo, historiador y General griego. Autor de *La Anábasis* (la expedición de los 10.000) y de *La Cyropedia* entre otras obras. Emite conceptos de orden político, estratégico y moral, destacando el valor del factor sorpresa en la guerra.

Arriano

Filósofo, historiador y General griego. Autor de *La expedición de Alejandro*, por la que es considerado el primer historiador de este gran conductor. Su estudio minucioso de las operaciones evidencia un profundo contenido estratégico.

Vegecio

Historiador militar romano. Su obra *Institutoren rei militaris* contiene interesantes conceptos al referirse a los ejércitos y a la batalla. Señala la importancia de mantener una reserva seleccionada para lograr la victoria

Polibio

Historiador y político romano. Su *Historia de Roma* se refiere especialmente a la conducción de las guerras aportando las bases de la estrategia empleada durante el período que vivió.

Julio César

General, Tribuno y Emperador romano. Sus famosos *Comentarios* contienen ideas respecto a la conducción militar, resaltando la simplicidad en la concepción y la seguridad en los abastecimientos.

Sun Tzu

Filósofo y General chino. **Su obra *El arte de la guerra* escrita** 500 años A.C. puede considerarse el **tratado militar más antiguo** del mundo. En él establece principios que **mantienen su vigencia** en la actualidad. Citaremos algunas **frases a título de ejemplo:**

*El arte de la guerra es de vital **importancia para el Estado** Es un asunto de vida o muerte, un camino que **conduce a la** felicidad o a la ruina. Por consiguiente es un **asunto que debe** ser investigado y de ninguna manera descuidado.*

Si el enemigo es inactivo, no hay que dejarle descansar. Si sus fuerzas están unidas, separarlas. Atacarlo cuando no esté preprado; aparecer donde no se es esperado. Estos ardides conducirán a la victoria, cuando no sean divulgados de antemano.

En el arte práctico de la guerra, lo mejor es apoderarse de un país enemigo intacto, antes que destruirlo, ya que eso no es nada provechoso. De la misma manera, mejor capturar a un ejército íntegro que aniquilarlo, capturar un Regimiento, un Destacamento o una Compañía enteros antes que buscar una destrucción. Lo que los antiguos llamaban guerrero diestro , era aquel que no solamente obtenía la victoria, sino que sobrepujaba para obtenerla con facilidad.

Por consiguiente, sus victorias no le dan reputación por su sabiduría ni crédito por su coraje. Gana sus batallas no cometiendo errores. Eludiendo los errores se establece la certeza de la victoria, significa conquistar a un enemigo que ya está derrotado.

Estos pensamientos y muchos otros más evidenciaron sus claros conceptos sobre la defensa nacional integral, la sorpresa y el engaño, la importancia de obtener la victoria rápidamente, el aniquilamiento y muchos otros principios hasta hoy aceptados.

Maquiavelo, Nicolás (1469 - 1527) - Florentino -

A través de varias de sus obras (*Príncipe, Discurso, Historia Florentina)* pero particularmente en *Arte de la Guera*, Maquiavelo analizó las relaciones entre la organización militar y la

organización política de los Estados, a la luz de la experiencia histórica de su ciudad natal. Como resultado, emitió conceptos nuevos, en algunos casos revolucionarios, sobre el problema de la guerra, estableciendo la importancia del poder militar de los Estados como base para la supervivencia de los mismos.

Federico II de Prusia (1712 - 1786)

Rey de Prusia, fue historiador, estadista, escritor, poeta y por sobre todas las cosas un conductor militar de excepción.

Sus campañas representan los más grandes hechos militares del Siglo XVIII sucedidos (y que podían suceder) en Europa antes de la Revolución Francesa. Significaron una verdadera lucha por la supervivencia del reino de Prusia, frente a Estados enormemente superiores en recursos económicos.

En cuanto a sus escritos: el *Anti-Maquiavelo* (argumentación en contra de las ideas políticas de éste - 1740), los *Principios generales de la guerra* (1746), *Testamento político* (1752), *Testamento militar* (1768), *Consideraciones sobre planes de campaña, Historia de un tiempo* y otros, tienen un carácter predominantemente militar.

En lo relativo a organización y táctica, Federico mantuvo sus opiniones durante toda su vida. En cambio variaron sus conceptos estratégicos y políticos. Las dos primeras guerras contras Silesia respondieron a sus principios iniciales preconizados en los *Principios generales de la guerra*, que se resumen en las características de brevedad y energía que debían tener las guerras de Prusia para obtener una decisión rápida. Las razones que motivaron estos preceptos (recursos limitados, dependencia de los abastecimientos desde territorio propio, tropas con convicción moral inestable) fueron las mismas que paradójicamente determinaron su posterior actitud prudente y conservadora. En efecto, al no poder cambiar esas condiciones y habiendo obtenido progresos técnicos sus adversarios, Federico observó que Prusia sólo podía llevar a cabo la guerra de posición y volvió a asignar gran importancia a las fortificaciones.

Hizo doctrina en el sentido de la preparación espiritual para vencer la adversidad. Convencido de que el resultado de las batallas dependía en grado sumo de la casualidad, no fue partidario de las mismas entre fuerzas principales. Por otra parte, siendo la persecución fase final indispensable de la batalla y teniendo su caballería grandes dificultades para esa pujante misión frente a la falta de motivación y al flagelo de la deserción, el objetivo estratégico de Federico dejó de ser la fuerza principal del enemigo.

Lloyd Henry - Mayor General (1720-1783) Inglés - Gales.

Su *Ensayo de los principios generales del arte militar* es la obra que ha adquirido mayor fama y jerarquía. En ella estudió los ejércitos desde un punto de vista filosófico y de sicología social describiendo las características particulares en cada nación europea. También encaró los problemas de la filosofía de la guerra, la organización de los ejércitos, los teatros de operaciones, las líneas estratégicas como asimismo las relaciones entre la política y las operaciones militares.

Resultan ilustrativas algunas ideas de Lloyd expresadas a través de la *Historia de la última guerra en Alemania* (1766) y en sus *Memorias militares* (1781). A través de ellas señaló que el arte de la guerra comprendía dos partes: una mecánica que podía ser aprendida y la aplicación de ésta que no lo podía ser. Complementando los conceptos ya expresados en la obra mencionada primeramente, dedicó especial atención a los problemas de dirección y de moral, de logística y de táctica, insistiendo en que las reglas eran importantes pero debía tenerse talento para aplicarlas.

Por su discusión sobre la relación entre la política de gobierno y las operaciones militares, debe considerarse inequívocamente uno de los precursores de las ideas posteriormente desarrolladas por Clausewitz sobre la naturaleza de la guerra.

No obstante haber tratado inteligentemente los aspectos morales y políticos de la guerra, Lloyd consideó a las matemáticas y la topografía como las verdaderas bases del arte de la guerra. El dominio de éstas permitiría maniobrar un ejército, en lo posible sin dar la batalla, y conquistar el objetivo, que sería de valor político.

Según M. Howard ...*al reducir las operaciones de guerra, a una ciencia exacta, Lloyd fijó los cimientos del vocabulario de análisis estratégico que es todavía de uso corriente.* Introdujo el concepto de *Línea de operaciones* para definir el itinerario de un ejército, sometiéndolo a ciertos principios estratégicos elementales (debía ser corta y directa; conducir a un objetivo

importante; desarrollada en seguridad, etc.) Una elección acertada de una línea de operaciones podía según Lloyd determinar el éxito de una campaña.

Berenhorst Georg. Von - Prusiano

Este filósofo expresó sus ideas respecto al arte militar en su libro *Consideraciones del arte de la guerra, sus progresos, sus contradicciones y su certidumbre* aparecido entre 1797 y 1799. Admitió la existencia de un arte o ciencia de la guerra en la antigüedad, pero que desapareció con la invención de la pólvora y la aparición de las armas de fuego, dando lugar a un elemento más importante que cualquier planificación: la casualidad. Su teoría se centra en el campo de batalla sin elevarse a la consideración del teatro de la guerra. Filosóficamente fue un predicador de la paz.

Guibert Jacobo Antonio, Conde de (1743-1790) Francés

Consideró a la táctica como el summum del arte o ciencia militar. Su *Ensayo general de la Táctica* (1772) abarca dos aspectos principales: la guerra de movimiento y la organización del ejército ciudadano. Este último lo concibió como un ejército nuevo, del pueblo, más movil y maniobrable en razón de su organización en divisiones, mostrando una evidente influencia de las luchas por la independencia en los EE.UU. Consideró demasiado grandes los ejércitos de su época, así como demasiada la importancia dada a la Artillería y las fortificacines.

Luego de su encuentro y sociedad con Federico, su segunda obra *Defensa de sistema de guerra moderna* (1779) rebate los principios sostenidos en la anterior, volviendo a las ideas de la conveniencia de los ejércitos profesionales y de la ventaja de las posiciones fortificadas.

Ambas obras plantean la diferencia entre la guerra limitada (ejércitos profesionales) y la ilimitada (entre pueblos).

Proclamó la inutilidad de las inclinaciones pacifistas frente a las naciones guerreras ambiciosas y poderosas.

Bülow Enrique, Barón de (1760-1807) - Prusiano

Su primera obra *Espíritu del sistema de guerra moderno* (1799) fue interpretada por los geopolíticos como propia de su ciencia, principalmente por las previsiones que contenía en

cuanto a la futura conformación de los Estados europeos, materializada a fines del siglo XIX.

Utilizó en ella los vocablos *estrategia, táctica* y *base de operaciones* con significados distintos a los aceptados. Según R.R. Palmer, *el sistema moderno de Bulow, al igual que el de Guibert, fue simplemente el sistema que venía desarrollándose desde el siglo XVII. Sin embargo, tuvo la pretensión de creer que había descubierto la verdadera llave de tal sistema con el concepto de la "base de operaciones". Consideró también como si fueran nuevas las viejas nociones de la geometría de la guerra. Almirante, por el contrario, expresa ... cautivó la atención sobremanera la aplicación feliz de la geometría a la guerra, la referencia al triángulo, las retiradas excéntricas, las grandes líneas, en una palabra, las grandes ideas.*

A través de sus otras obras, en especial la última *Historia de la guerra de 1805,* evidenció su concepto de que la estrategia era una ciencia más importante que la táctica y, por su complejidad, dependiente de la preparación y planificación previa. Asimismo palpó las relaciones de la acción militar con las relaciones diplomáticas, la política interna y la práctica constitucional, destacando la necesidad de contar con un comando supremo único para la dirección total.

Aunque en forma confusa y condicionada por su cáustico e irónico estilo literario, interpretó la revolución operada en su época dentro del arte militar.

Bulow es considerado por varios autores como el antecesor del pensamiento estratégico de Jomini, el que pese a no concordar con tal aseveración, a su vez la atribuye el haber corrido el primer velo de la *ciencia estratégica* junto con Lloyd.

Es aceptable esta idea desde que, al concepto de *línea de operaciones de Lloyd, Bulow* agregó las nociones de *objetivo* como destino final de un ejército, y *base* como línea de unión de los depósitos, los que con mayores o menores variaciones han perdurado hasta la actualidad en el pensamiento estratégico militar.

En cuanto a su concepción triangular de las operaciones militares (con el vértice en el objetivo del ejército, las líneas de operaciones convergiendo a él e iniciadas en los extremos de la base) significó una esquematización extrema de los problemas estratégicos, no considerando los movimientos del enemigo, por lo que fue rechazada por muchos de sus contemporáneos.

Jomini, Antonio Enrique, General (1769-1869) Suizo-Francés

Parte de su obra tiene un carácter predominantemente histórico;

dentro de ella se incluyen sus estudios sobre las guerras de Federico el Grande, de la Revolución Francesa y de Napoleón. En este aspecto puede considerarse un precursor del estudio científico de la Historia Militar. Sin embargo, sus escritos teóricos militares son los que han sobrevivido, sirviendo durante más de un siglo como base de discusión de toda educación militar superior.

En el *Tratado de las grandes operaciones militares*, que en esencia es una historia de la Guerra de los Siete Años, presenta su teoría de las *líneas de operación*. Las define como la parte de la zona de operaciones que un ejército cubre en el cumplimiento de su misión ya sea tomando uno o varios caminos. El empleo de líneas de operación dobles puede resultar ventajoso según Jomini si las tropas divididas pueden ser rápidamente reunidas. Con relación a la seguridad señaló la ventaja del empleo de líneas *interiores* particularmente en el caso de utilizar líneas de operación dobles. Afirmó que la elección de las líneas de operación constituye un paso muy importante y hasta decisivo en el desarrollo de una campaña y consideró a los factores geográficos como los de mayor influencia en dicha elección. Pese a su crítica a Bulow por la tendencia a la matemática, consideró la zona de operaciones como un campo de cuatro lados, tres de los cuales deberían ser dominados para alcanzar el éxito. Asignó a la geometría por tanto considerable influencia en su teoría.

El *Compendio del arte de la guerra* publicado en 1837, es considerado como la obra principal de Jomini. Según el propio autor, su objeto fundamental era *demostrar la existencia de un principio fundamental en toda operación de guerra*. Si bien en su crítica a Bulow se oponía a los *sistemas de guerra* que ofrecieran la fórmula para resolver cualquier situación, entendió que el problema principal de la ciencia militar consistía en establecer principios generales, en el campo de la estrategia y tuvo la convicción de que *hay un pequeño número de principios fundamentales de la guerra, que pueden ser desdeñados únicamente corriendo el mayor peligro, pero cuya aplicación, por otra parte se ha visto coronada de éxito en casi todos los casos*. No obstante esta afirmación entendió que la inteligencia no se ve excluida en la guerra y su esfera de aplicación es la estrategia.

Jomini dedujo como principio fundamental de la estrategia:

1º) *Hacer, mediante medidas estratégicas, que la parte principal de las fuerzas de un ejército presionen sucesivamente sobre*

las zonas decisivas de un teatro de guerra, y en la medida de lo posible, sobre las comunicaciones del enemigo, pero sin comprometer las propias.

2º) *Maniobrar en forma de hacer combatir las fuerzas principales propias únicamente contra partes de las del enemigo.*

3º) *Además de eso, hacer que en la batalla, mediante maniobras tácticas, las fuerzas principales propias presionen en la zona decisiva del campo de batalla, o en esa parte de las líneas del enemigo que es importante arrasar.*

4º) *Disponer los asuntos de manera tal, que esas masas de hombres no sólo sean llevadas a presionar en el lugar decisivo, sino que sean llevadas al combate rápida y juntamente a efectos de poder producir un esfuerzo simultáneo.*

Y agregó que la forma principal de cumplir con este principio era la elección de la línea de operación adecuada. A través de la definición del lugar ocupado por la estrategia en la guerra, estableció los distintos campos de la actividad militar, (ver Anexo 1), siendo el primero en mencionar y definir la logística.

Con respecto a la importancia de la batalla, rechazó la afirmación compartida por Saxe y Lloyd de que podían ganarse las guerras sin ella. Según su análisis, los objetivos de las operaciones eran medios conducentes al éxito de la batalla. Concebió a ésta en un contexto más amplio que el del enfrentamiento directo de las fuerzas físicas y morales de los oponentes. Consideró muy importante donde y en qué condiciones (ventajosas o adversas) se libraba la batalla. Asimismo asignó gran importancia, tanto en la planificación como en la conducción de las campañas, a la habilidad y a la decisión para elegir el momento y el lugar decisivo para lanzar las reservas sobre los flancos enemigos. No obstante su reconocimiento a la influencia de *la poesía y metafísica de la guerra* sobre sus resultados, afirmó que la sana compresión de los principios elementales que la rigen sirve de guía en los momentos de confusión, por lo que la victoria depende más de un juicio sensato que de una simple decisión o de la casualidad.

Clausewitz, Carlos Von, General (1780-1831) Prusiano

De sus escritos militares, publicados casi todos después de su muerte, *De la Guerra* es la obra que más difusión y atención ha merecido, constituyéndose en un texto clásico y elevando a su autor a un sitial de privilegio dentro de los teóricos de la guerra de todos los tiempos.

De los temas desarrollados en dicha obra, son indudablemente los referentes a la naturaleza de la guerra, su teoría y la influencia de los factores morales en la misma los que la mayor importancia e influencia han tenido en el pensamiento militar moderno.

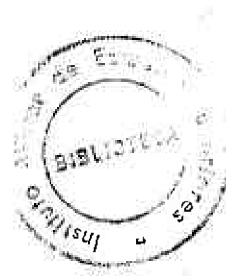
Definió la guerra como *un acto de violencia llamado a obligar al adversario a cumplir nuestra voluntad* y agregó *Es un conflicto de grandes intereses que se solucionan mediante derramamiento de sangre y* **sólo en eso** *difiere de los otros conflictos.* Al ser la fuerza física el medio específico de la guerra, no tiene sentido pensar en moderación alguna dentro de su filosofía. Según Clausewitz *los bandos opuestos buscan el desarme o el aniquilamiento del enemigo* porque esa es la única forma de imponer su voluntad. Como consecuencia, esa acción recíproca determina que *la guerra es un acto de violencia que es forzado hasta sus límites más extremos.*

Todos estos conceptos configuran, aunque en forma sumamente sintética, la idea de *guerra absoluta* o *guerra perfecta* concebida por Clausewitz como punto de orientación general para su teoría. Sin embargo la guerra absoluta sólo es concebible en el plano de lo abstracto, ya que en realidad diversos factores actúan haciendo de aquella un proceso sometido más a las leyes de probabilidad que a la lógica. Entre esos factores el más importante resulta ser la relación de la guerra con la política y es éste el problema medular de la teoría de Clausewitz.

Con relación al mismo, estableció que la guerra *se origina en una situación política y estalla por un motivo político. Es pues un acto político.* Al ser la guerra un instrumento de la política y desarrollarse bajo su dependencia, difícilmente se le encuentra en su forma absoluta. Sólo una gran conducción política, identificada totalmente con el conflicto podría hacer que se aproximase a ese concepto.

El gran valor asignado a los factores morales y sicológicos, es otro de los conceptos más importantes de Clausewitz y resalta, entre otras partes, en la discusión del *punto culminante* (aquel a partir del cual la balanza se invierte y el defensor tiene la oportunidad de asumir una rápida y vigorosa ofensiva).

El carácter del conductor, el espíritu de un ejército y la valentía son valores que influyen decisivamente en la guerra y al final *es la voluntad la que predomina y gobierna en el centro del arte de la guerra.* El punto de vista básico de Clausewitz consiste en la preponderancia de lo inmaterial y de lo imponderable en los hechos de la guerra. Aunque no interpretemos esta idea como una asignación de importancia suprema a la casualidad (a pesar de que Clausewitz la estableció a texto expreso), no hay duda de que rompió con los esquemas tradicionales con bases matemáticas, penetrando en la esencia de la guerra con el hombre y sus actos desenvolviéndose en medio de la misma.



En materia de estrategia, su definición de la misma (Anexo 1) muestra el claro concepto de Clausewitz respecto a la irrefutable relación entre los medios y los fines. Siendo la batalla el medio de guerra más específico para lograr el objetivo de guerra, la destrucción del enemigo, la mejor estrategia para el éxito en la batalla consiste en *ser siempre muy fuerte, primero de un modo general, luego en el punto decisivo.* Ello no significa asignar un valor exclusivo a la fuerza numérica. La batalla principal significa más bien la matanza del coraje del enemigo que de sus soldados.

La teoría estratégica de Clausewitz desde el punto de vista militar podría resumirse en: actuar simultáneamente con todas las fuerzas concentradas; rapidez en la acción por golpe directo si es posible; continuidad implacable sin detenerse frente a los primeros éxitos.

Moltke Helmuth Von, Mariscal (1800 - 1891) Prusiano

Como leal seguidor de Clausewitz, Moltke admitió la subordinación dela conducción militar a la política. No consideró a la estrategia como una ciencia (Anexo I) sino como la aplicación de los conocimientos a la vida práctica: *Es el arte de la acción a ejecutarse bajo la presión de las condiciones más difíciles.*

Respecto a la conducción de la guerra consideró el aniquilamiento del enemigo como el objetivo principal. El mismo se lograba a través de cinco fases: 1) asegurar la superioridad numérica; 2) dirigirse sobre el enemigo; 3) imponerle la batalla; 4) vencer su resistencia moral y física; 5) perseguir.

A diferencia de Napoleón, reunió las tropas en la batalla misma y no antes, a efectos de mantener la libertad de acción. Para conciliar este principio con el de masa operó en forma convergente sobre el enemigo produciendo el aniquilamiento por ataques concéntricos.

Fuller Juan Federico Carlos, Mayor General (1878) Inglés.
Su profusa obra de historiador y estudioso militar, comenzada inmediatamente después de finalizada la Primera Guerra Mundial, permite extraer gran cantidad de ideas relativas a la guerra, la política y la estrategia. En esta síntesis mencionaremos sólo aquellas referentes a su teoría de la destrucción del mando y su doctrina de empleo de los tanques.

La primera consiste en privar al enemigo de su capacidad de conducción (parálisis del mando) actuando ofensivamente sobre los comandos de Ejércitos, Cuerpos de Ejército y Divisiones y sobre los órganos de apoyo logístico, trayendo como consecuencia la desorganización y desmoralización de sus fuerzas. La acción sicológica coordinada con la anterior afecta la voluntad de luchar enemiga y constituyen uno de los efectos más importantes, siendo obtenido principalmente por el empleo de unidades blindadas. El tanque constituiría el elemento fundamental que posibilitaría la teoría de la destrucción del mando. Para ello sería apoyado por la aviación y seguido por las otras armas. Fuller concibió las unidades blindadas o mecanizadas actuando separadamente de la Infantería.

Liddell Hart Basil Henry, Capitán (1895) Inglés
A través de su extensa producción literaria, especialmente en *Estrategia - La Aproximación indirecta* (1953)- desarrolló su teoría de la estrategia denominada con este nombre. Para su formulación consideró entre otros elementos básios que:

- Los factores morales son los más constantes e importantes en todas las guerras.
- La Gran Estrategia tiene como objetivo ganar la paz subsiguiente a la guerra.
- La estrategia militar tiene como fin reducir el combate a las mínimas proporciones posibles.

Estas bases derivan de una idea filosófica rectora referente a que el dominio inteligente de la fuerza bruta tendería a humanizar la guerra y economizar inútiles derramamientos de sangre.

En base a todo ello, Liddell Hart, estableció que el esfuerzo de guerra debe dirigirse a dislocar el equilibrio sicológico y físico del enemigo por medios indirectos (sicológicos, diplomáticos, bloqueo, ataque a sus sistemas de comando y de apoyo logístico). De este modo *lo perfecto en estrategia será producir una decisión sin llegar a ningún combate serio* y en última instancia en caso de librar la batalla, hacerlo en las mejores condiciones posibles.

Toda esta teoría, abiertamente opuesta a la de Clausewitz, no significa, según su propio autor una invención, sino que es deducida del estudio de todas las guerras sucedidas en los últimos 25 siglos.

Como consecuencia de estos conceptos anteriores, Liddell Hart ya en 1920, imaginó *la guerra relámpago* como una penetración estratégica en base a tanques y aviación, -explotando una penetración táctica del frente -, destinada a llegar velozmente a la retaguardia profunda enemiga donde están sus órganos de comando y abastecimientos vitales y provocar la parálisis sicológica.

En *Disuasión ó Defensa* (1956), Liddell Hart incursiona en el ámbito de la era nuclear, estableciendo preceptos precursores del actual concepto de disuasión.

Ludendorff Erico, General (1856 - 1937) Alemán.

En su obra más importante, *La Guerra Total*, Ludendorff enunció su teoría conocida con el mismo nombre. En ella atacó a Clausewitz por no haber ido lo suficientemente lejos en su concepción política y en base a su dolorosa experiencia vivida en la Primera Guerra Mundial, estableció premisas que ejercerían notable influencia en la doctrina política nacional-socialista de Hitler.

Para Ludendorff la guerra total tiene como esencia la conservación de la existencia del pueblo e implica la necesidad de tener a un ejército popular totalmente en pie de guerra. Hacia ella convergen todas las fuerzas del estado.

La guerra es la suprema expresión de la vida racial para su autoconservación.

A la guerra total corresponde una estrategia también total que moviliza y coordina en la paz y conduce en la guerra todas la fuerzas del estado.

Ludendorff admite la paz (a diferencia de los nazis) pero la considera como el período en que se prepara la próxima guerra.

Dentro de la teoría de guerra total se pueden identificar los suiguientes propósitos básicos:

- El Teatro de Guerra comprende todo el territorio de las naciones beligerantes. La guerra total involucra la participación de toda la población.
- No sólo son los ejércitos sino las naciones enteras que hacen la guerra, por lo que se requiere adaptar su economía a la guerra.
- Por medio de la propaganda se debe fortalecer la moral de la población propia y debilitar la cohesión de la enemiga.
- La preparación para la guerra comienza en tiempo de paz.
- La guerra total debe ser dirigida por el Comandante en Jefe, por lo que la política debe subordinarse al conductor militar.

Taylor Maxwell D., General - Norteamericano
En su libro *Advertencia Incierta*, Taylor sienta las bases de la denominada estrategia de *reacción flexible* adoptada por EE.UU. a partir de 1961.

Los factores condicionantes que considera para proponer esta estrategia son: la pérdida de la superioridad tecnológica norteamericana sobre la URSS en muchos campos de los armamentos militares y la defensa anticohetes nucleares inexistentes en EE.UU. en esa época. Ellos determinaban según Taylor *una seria declinación de la eficacia de nuestra capacidad de disuasión para la prevención de una guerra atómica general*.

A estos factores debían sumarse: el crecimiento de la posibilidad de una guerra general por equivocación o error de cálculo y la inferioridad de EE.UU. frente al bloque comunista en fuerzas convencionales.

Frente a esta situación propuso, previa ejecución de algunas medidas de ejecución inmediata, un Programa Nacional Militar de Reacción Flexible cuyos objetivos serían:

- La disuasión de todo ataque nuclear sobre EE.UU.
- La disuasión o derrota de la agresión limitada en cualquier parte (incluso un ataque comunista sobre la OTAN con fuerzas convencionales).
- La adopción de previsiones a los fines de las medidas esenciales para la supervivencia en el desgraciado caso que no se evite una guerra general o que ella se produzca a causa de un error de cálculo.

Como se deduce la *reacción flexible* es en esencia una estrategia de disuasión en toda la gama de conflictos posibles en nuestra era nuclear.

Mao Tse Tung - Chino

En el marco de la filosofía política marxista-leninista, Mao con la colaboración de Chu-Teh desarrolló una teoría de la guerra irregular y la aplicó a la guerra revolucionaria china.

Para el caso particular de la guerra con Japón planteó la guerra de guerrillas a nivel estratégico en razón de que la China era un país grande y débil, en etapa de progreso, frente a un enemigo pequeño y fuerte y la guerra sería de carácter prolongado y en gran escala.

En su artículo *La estrategia de la Guerra Revolucinaria China*, Mao estableció que la mejor estrategia debía contemplar los siguientes puntos:

- La guerra a conducir será de larga duración; las campañas y batallas deberán ser rápidas en la conducción y término; las operaciones serán conducidas en todo el territorio de la nación, no habiendo frente ni retaguardia.
- La guerra y las operaciones deberán ser ofensivas y altamente móviles.
- Buscar conducir las operaciones visando el aniquilamiento rápido del enemigo.
- Comando estratégico centralizado.
- Apoyo administrativo basado en el apoyo popular.

- Comandos subordinados con amplia capacidad de ejecución de la idea central estratégica y con control total de la zona de acción.
- El Ejército no deberá realizar solamente operaciones militares; aparte de ésto deberá cumplir tareas de propaganda y de organización política.
- Disciplina fuerte basada en sólida conciencia política.
- Buscar el mayor número de apoyos y aliados fuera de los cuadros del partido.
- El Ejército deberá buscar siempre su perfeccionamiento propio procurando niveles de eficiencia superiores.

Beautre André, General - **Francés**

Sus obras *Introducción a la estrategia* (1963), ***Disuasión y Estrategia*** (1964) y ***Estrategia de la acción*** (1966) constituyen en conjunto una teoría de la estrategia, tal vez la más completa y adecuada a la realidad del mundo actual.

Habiendo definido en la primera de ellas la estrategia (Anexo 1) dándole un carácter de *Total*, ya que la guerra es total (abarca los campos políticos, económico, diplomático y militar), analizó sus relaciones con la política y determinó las características diferenciales entre ambas y sus coincidencias. En *Estrategia de la acción* diferencia la *gran política* y la *estrategia total* por la actitud de espíritu propia de cada una: intuitiva, filosófica y creadora la primera; pragmática, racional y referida al objetivo político la segunda.

En base a esta diferenciación, establece una sucesión jerárquica lógica que constituye **un método** que marca la subordinación de los problemas a nivel de la concepción total:
- **El diagnóstico político** analiza la situación.
- **La línea política** fija los objetivos políticos a alcanzar.
- **El diagnóstico estratégico** analiza las posibilidades.
- **La línea estratégica** fija los objetivos estratégicos y los medios.

Estableció, como hipótesis de trabajo, cinco **modelos** de estrategia en función de los medios disponibles y objetivos fijados, así como también distinguió los **modos** directo e indirecto según se busque la decisión o disuasión basándose en el poder militar como medio principal u otros medios (políticos, económicos, etc.).

En la última obra de la trilogía mencionada realiza una revisión de las anteriores, llegando a distinguir dos conceptos estratégicos básicos:

· - La *Acción* (aspecto positivo) - Cuando se quiere realizar algo pese a los otros.

· - La *Disuasión* (aspecto negativo) - Cuando se quiere impedir que otro emprenda algo.